ПРИРУЧНИК ЗА ПОЛАГАЊЕ ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА

Градимир Ненадовић
Дражен Маравић
Тамара Стојчевић
Јана Љубичић
Јасмина Бенмансур

Шесто измењено и допуњено издање

Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2023.

П Р И Р У Ч Н И К
ЗА ПОЛАГАЊЕ ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА

Шесто измењено и допуњено издање

ПРИРУЧНИК
ЗА ПОЛАГАЊЕ ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА
Шесто измењено и допуњено издање

Аутори:
Градимир Ненадовић
(Уставно уређење)
Тамара Стојчевић
(Систем државне управе)
др Јасмина Бенмансур
(Управни поступак и управни спор)
др Јасмина Бенмансур
(Канцеларијско пословање)
Јана Љубичић
(Радно законодавство)
Дражен Маравић
(Основи система Европске уније)

Издавач:
Министарство државне управе и локалне самоуправе

За издавача:
др Александар Мартиновић
министар државне управе и локалне самоуправе

Уредник:
др Јасмина Бенмансур
помоћник министра државне управе и локалне самоуправе

Рецензент:
проф. др Зоран Лончар
Правни факултет Универзитета у Новом Саду

Градимир Ненадовић
Тамара Стојчевић
Јасмина Бенмансур
Јана Љубичић
Дражен Маравић

ПРИРУЧНИК
ЗА ПОЛАГАЊЕ ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА

Шесто измењено и допуњено издање

Београд
2023

Садржај

Страна

СИСТЕМ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

Страна

Страна

Страна

УПРАВНИ ПОСТУПАК И УПРАВНИ СПОР

Страна

Страна

Страна

Страна

КАНЦЕЛАРИЈСКО ПОСЛОВАЊЕ

Страна

РАДНО ЗАКОНОДАВСТВО

Страна

Страна

ОСНОВИ СИСТЕМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Страна

Страна

Прилози

ПРЕДГОВОР
првом издању

Реформа управе, започета Стратегијом реформе државне управе у Републици Србији октобра 2004. године а настављена Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији из 2014. године, претходних година је дала низ резултата у остваривању планираних принципа професионализације и деполитизације управе, а нарочито рационализације и модернизације, кроз коришћење савремених информационо-технолошких средстава у раду органа управе, као и у одређеној мери децентрализације.

Ради остваривања зацртаних циљева, морали су током претходне деценије да буду донети многи прописи засновани на новом концепту управе, усмерене пре свега ка грађанима и стварању услова за ефикасно и делотворно остваривање њихових права, али и мењани у неопходном обиму неки од већ усвојених прописа ради превазилажења уочених недостатака. Поједина законодавна решења нису издржала пробу времена и морала су бити измењена и осавремењена. С друге стране, правни систем управе је морао бити употпуњен и до краја заокружен ради потпуне усаглашености домаћег административног простора са европским правним системом. Као што реформа управе није, нити може бити, статичан процес, тако ни систем правних прописа у овој области није непромењив и вечан.

Министарство државне управе и локалне самоуправе, као основни носилац реформског процеса у овој области, иницирало је доношење многих нових прописа од стране различитих државних органа, а само је израдило или усвојило низ законских и подзаконских аката битних за заокруживање новог правног система јавне управе, у оквиру кога посебно место данас има нови службенички систем, не мењајући при томе основне принципе управне реформе.

У том смислу, ради лакше припреме за полагања државног стручног испита, као битног услова за рад у органима управе, али и начина провере оспособљености службеника за успешно и професионално обављање послова у управи, Министарство је за потребе свих кандидата израдило не само Приручник за полагање државног стручног

испита још 2009. године, већ га је протеклих година увек благовремено и адекватно ажурирало, о чему сведочи чак девет досадашњих измењених и допуњених издања.

С обзиром на то да је од излажења претходног деветог издања Приручника 2012. године усвојено низ нових правних решења обухваћених програмом државног стручног испита, а посебно да је августа месеца 2017. године и 2018. године значајно измењена и владина Уредба о програму и начину полагања државног стручног испита,[1] пре свега увођењем управног поступка и управног спора, као дела новог испитног предмета Управни поступак са елементима канцеларијског пословања и управни спор за кандидате са стеченим високим образовањем, односно Управни поступак са елементима канцеларијског пословања за кандидате са стеченим средњим образовањем, захтевало је израду новог, не само ажурираног, већ битно проширеног и измењеног издања Приручника.

У односу на претходно издање, у Приручнику који је пред читаоцима, поред потпуно новог дела о Управном поступку, Канцеларијском пословању и Управном спору, у значајној мери су проширени и допуњени делови који се односе на Систем државне управе и Радно законодавство. Такође, ажурирани су и делови који се односе на Уставно уређење и Основе система Европске уније.

Поред измена у споменутој Уредби, значајну промену у Приручнику захтевало је доношење већег броја нових или измене у низу законских и подзаконских аката, међу којима се по значају свакако издваја нови, концепцијски битно другачији, Закон о општем управном поступку из 2016. године,[2] Закон о инспекцијском надзору,[3] као и Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.[4] Затим, међу бројним изменама извршеним у постојећим законским текстовима, по значају се истичу и оне које су извршене у Закону о државној управи,[5] Закону о локалној самоуправи,[6] Закону о државним службеницима,[7] Закону о платама државних службеника и намештеника.[8] као и у Закону о раду.[9] Уз наведене прописе, донет је и читав низ нових подзаконских општих аката, а најважнији је свакако нови Статут

1 Уредба о изменама и допунама Уредбе о програму и начину полагања државног стручног испита („Службени гласник“, број 76/17) и Уредба о допунама Уредбе о програму и начину полагања државног стручног испита („Службени гласник“, број 60/18).
2 „Службени гласник“, број 18/16.
3 „Службени гласник“, број 36/15.
4 „Службени гласник“, бр. 21/16 и 113/17.
5 „Службени гласник“, бр. 99/14 и 47/18.
6 „Службени гласник“, број 47/18.
7 „Службени гласник“, бр. 99/14 и 97/17.
8 „Службени гласник“, бр. 99/14 и 21/16.
9 „Службени гласник“, бр. 75/14 и 12/17.

Аутономне покрајине Војводине[10] и Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинској влади,[11]. Такође, потребно је поменути и измене које су извршене у другим подзаконским правним актима, попут Уредбе о електронском канцеларијском пословању,[12] Уредбе о канцеларијском пословању органа државне управе,[13] Упутства о канцеларијском пословању органа државне управе,[14] итд.

Упркос опсежним изменама најновије издање Приручника и даље представља текст која је писан стручно, јасно и прецизно, на начин погодан да га разумеју не само дипломирани правници, већ и сви државни, покрајински и локални службеници, као и лица запослена код различитих врста имаоца јавних овлашћења, који имају потребу за припремањем и полагањем државног стручног испита.

Проф. др Зоран Лончар

---

10 „Службени лист АП Војводине", број 20/14.
11 „Службени лист АП Војводине", број 37/14.
12 „Службени гласник", број 42/17.
13 „Службени гласник", бр. 45/16 и 98/16.
14 „Службени гласник", бр. 67/16 и 3/17.

ПРЕДГОВОР

другом измењеном и допуњеном издању[15]

Реформа управе је у савременим државама веома динамичан и брз процес.

У том смислу, последњих годину дана од излажења претходног издања Приручника за полагање државног стручног испита у Републици Србији је донето неколико веома важних прописа, чија се материја непосредно тиче Програма државног стручног испита, прописаног Уредбом о програму и начину полагања државног стручног испита, међу којима су од највеће важности нови Закон о комуналној милицији[16] и Закон о заштити података о личности.[17]

Поред тога, значајно су измењени не само Закон о државним службеницима,[18] који представља један од најважнијих прописа у области радног законодавства, већ и: Закон о платама државних службеника и намештеника,[19] Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе,[20] Закон о инспекцијском надзору,[21] Закон о службеној употреби језика и писма,[22] Закон о пензијском и инвалидском осигурању,[23] Закон о главном граду,[24] Закон о финансирању локалне самоуправе,[25] Закон о јавној својини[26] и Закон о уређењу судова.[27] Измене је претрпело и неколико, за ову врсту испита веома важних подзаконских аката, међу којима су од посебног значаја Уредба

---

15 У овом приручнику области које чине садржину испитних предмета припремљене су у складу са прописима који уређују одређену област, донетим до 5. августа 2019. године.
16 „Службени гласник РС“, број 49/19.
17 „Службени гласник РС“, број 87/18.
18 „Службени гласник РС“, број 95/18.
19 „Службени гласник РС“, број 95/18.
20 „Службени гласник РС“, број 95/18.
21 „Службени гласник РС“, број 95/18.
22 „Службени гласник РС“, бр. 47/18 и 48/18.
23 „Службени гласник РС“, бр. 73/18 и 46/19.
24 „Службени гласник РС“, број 37/19.
25 „Службени гласник РС“, број 95/18.
26 „Службени гласник РС“, број 95/18.
27 „Службени гласник РС“, бр. 65/18, 87/18 и 98/18.

о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе,[28] Пословник Владе[29] и Судски пословник.[30]

Када се свему томе дода и значајна подзаконска активност у области службеничког система изражена на нивоу Аутономне покрајине Војводине, која је резултирала доношењем Покрајинске скупштинске одлуке о Жалбеној комисији АП Војводине,[31] као и Уредбе о стручном усавршавању и оспособљавању службеника у покрајинским органима управе и стручним службама Покрајинске владе[32] и Кодекса понашања службеника и намештеника у органима АП Војводине,[33] може се констатовати да је у значајној мери промењен сет правних прописа битних за припрему и полагање ове врсте стручног испита.

Жеља Министарства државне управе и локалне самоуправе, као и потребе кандидата, да се на најлакши начин приступи припреми и полагању државног стручног испита, условили су неопходност израде новог, значајно измењеног и допуњеног издања Приручника.

У Приручнику који је пред читаоцима интервенције су извршене у свим његовом деловима, односно у материји свих испитних предмета, што је условило и значајно увећање обима Приручника. Упркос значајним изменама, Приручник је задржао своја основна обележја. И даље се ради о тексту за који се може рећи да је писан стручно, јасно и прецизно, на начин који кандидатима пружа прилику за успешну припрему и полагање државног стручног испита.

Проф. др Зоран Лончар

28 „Службени гласник РС", број 2/19.
29 „Службени гласник РС", број 8/19.
30 „Службени гласник РС", бр. 78/18 и 43/19.
31 „Службени лист АП Војводине", бр. 18/19 и 21/19.
32 „Службени лист АП Војводине", број 12/19.
33 „Службени лист АП Војводине", број 18/20.

ПРЕДГОВОР
трећем измењеном и допуњеном издању[34]

Државни стручни испит је један од законом прописаних услова за рад у државним органима, будући да сви државни службеници који су у радном односу на неодређено време морају да имају положен државни стручни испит.

Сврха овог испита је да државни службеници у периоду увођења у рад, односно оспособљавања за самосталан рад у струци, поред осталог, стекну неопходна знања о најважнијих општим правним нормама које чине правни систем у коме су запослени.

Како би се та сврха остварила, Влада је децембра 2019. године донела нову Уредбу о државном стручном испиту[35], којом су иновиране одредбе које уређују испитне предмете и програм државног стручног испита.

Настављајући добру праксу публиковања Приручника за полагање државног стручног испита, Министарство државне управе и локалне самоуправе је израдило треће измењено и допуњено издање овог приручника, у складу са свим новинама у пропису који уређује овај стручни испит.

Ново издање приручника садржи шест области: Уставно уређење, Систем државне управе, Управни поступак и управни спор, Канцеларијско пословање, Радно законодавство и Основи система Европске уније.

У односу на структуру Приручника и ширину у интерпретацији области које чине испитне предмете сигурно је да ће свим кандидатима пружити потребну подршку у припреми за успешно полагање државног стручног испита.

Проф. др Зоран Лончар

---

34 У овом приручнику области које чине садржину испитних предмета припремљене су у складу са прописима који уређују одређену област, донетим до 1. марта 2020. године.

35 „Службени гласник РС“, број 86/19.

ПРЕДГОВОР

шестом измењеном и допуњеном издању[36]

У овој години, Влада је новелирала Уредбу о државном стручном испиту[37] којом је утврђен нови Програм државног стручног испита (за кандидате са високим образовањем и за кандидате са средњим образовањем).

Ревидирање Програма државног стручног испита било је неопходно како би се обезбедило да испитни предмети чије се познавање проверава на овом испиту одражавају целину важећих прописа којима су уређене области из испитних предмета.

Најзначајније интервенције садржане су у испитним предметима *Уставно уређење* имајући у виду измене Устава Републике Србије из 2021. године,[38] *Систем државне управе* у делу који се односи на област спречавање корупције[39] и *Канцеларијско пословање*, будући да је та област у последње две године у целини реформисана доношењем низа подзаконских прописа.[40]

У намери да најважније правне норме систематизоване у шест целина Приручника за полагање државног стручног испита учини актуелним, Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило је шесто измењено и допуњено издање Приручника, које је задржало складну структуру и интерпретацију обимне материје програма државног стручног испита.

---

36 У овом приручнику области које чине садржину испитних предмета припремљене су у складу са прописима који уређују одређену област, донетим до 1. августа 2023. године.

37 Уредба о изменама и допуни Уредбе о државном стручном испиту („Службени гласник РС“, број 48/23).

38 Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06, 115/21) – Амандмани I-XXIX и 16/22.

39 Закон о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35/19, 88/19, 11/21 – Аутентично тумачење, 94/21-3 и 14/22).

40 Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе из 2020. године („Службени гласник РС“, бр. 21/20, 32/21 и 14/23); Уредба о класификацији документарног материјала са роковима чувања („Службени гласник РС“, број 14/23) и Упутство о канцеларијском пословању органа државне управе из 2022. године („Службени гласник РС“, број 20/22).

Такође, иако је у овом приручнику акценат стављен на позитивноправну легислативу, у одређеним сегментима су инкорпорирани и теоријскоправни и историјскоправни аспекти материје коју обрађује, који је ни у једном сегменту нису оптеретили непотребним детаљима.

Напротив, поред стручне, научне карактеристике ове публикације, дају јој додатну вредност и ново издање Приручника за полагање државног стручног испита квалитативно чине поузданом литературом за успешну припрему за полагање најважнијег стручног испита у државнослужбеничком систему, чију обавезу полагања имају и службеници у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе.

Проф. др Зоран Лончар

УСТАВНО УРЕЂЕЊЕ

I. ПОЈАМ И МАТЕРИЈА УСТАВА

Устав је највиши правни акт једне државе.

Посматран као скуп правних норми, Устав се може дефинисати у формалном и у материјалном смислу. У формалном смислу, Устав је највиши општи правни акт који је донет у форми писаног уставног документа најјаче правне снаге. У материјалном смислу, Устав представља скуп правних норми (правила) којима се уређују основи државног и друштвеног уређења једне државе.

Устав у материјалном смислу представља шири појам од устава у формалном смислу јер, поред највишег општег правног акта у форми писаног уставног документа (устава у формалном смислу), обухвата и законе који уређују уставну материју, као и неписана обичајна правила. Устав у материјалном смислу има свака држава, али устав у формалном смислу не постоји у свакој земљи (на пример, Велика Британија нема устав у формалном смислу; њен устав у материјалном смислу чине закони који уређују уставну материју и неписана обичајна правила).

Основна правна својства устава јесу то да је устав највиши општи правни акт и да је основни општи правни акт једне државе.

Правни поредак је хијерархијски уређен. Устав је на врху хијерархије општих правних аката у једној држави. Сви остали правни акти у оквиру правног поретка извиру из устава и морају бити у сагласности са уставом (у супротном, они морају бити уклоњени из правног поретка). Својство устава да представља највиши општи правни акт произлази из тога што устав доноси правно суверена, односно правно неограничена власт (уставотворна власт). Доношењем устава почиње стварање права, устав успоставља поредак правних норми и одређује им правну снагу.

Устав је и основни општи правни акт једне државе. Ово својство устава произлази из тога што његове норме дефинишу основне принципе функционисања државе, представљају основ и оквир за уређење државне власти и свих друштвених односа у једној држави и утврђују права и слободе грађана који у тој држави живе.

Материја устава обухвата две групе питања. Прва група односи се на уређење државне власти (територијална и функционална

организација државне власти и начин њеног функционисања; државни органи и њихова надлежност; односи између државних органа; акти које државни органи доносе у оквиру своје надлежности), а друга – на друштво и грађане (људска права и слободе; основи економског и социјалног уређења; начин обликовања политичке воље грађана и облици њеног изражавања).

Устав се може одредити и као средство делотворног ограничавања државне власти, ради заштите људских права и слобода, па се тако добија политички појам устава (устав у политичком смислу). По тој концепцији, устав у политичком смислу постоји онда када је онемогућена самовоља и злоупотреба државне власти од стране њених носилаца.

Устав се може дефинисати и полазећи од односа нормативног (онога што је прокламовано у тексту устава) и стварног (онога што реално постоји у друштвеној стварности). Тако се добија социолошки појам устава. По тој концепцији, стварни устав представља реални, фактички однос сила у једном друштву, а писани устав вреди само у оној мери у којој одговара стварном уставу (писани устав који не одговара стварном уставу, по овом схватању, представља само обичан лист папира).

Подела устава може се вршити на основу различитих критеријума. Према томе да ли се устав налази у писаном документу или у неписаним, обичајним правилима, устави се деле на писане и неписане. Према томе да ли се устав налази у једном документу или у више њих, устави се деле на кодификоване и некодификоване. Према начину, односно поступку доношења (промене) устава, устави се деле на чврсте и меке. Чврст устав се доноси и мења по поступку који је сложенији од поступка за доношење обичног закона, а мек устав се доноси (мења) као обичан закон. Устав Републике Србије (донет 2006. године) спада у чврсте уставе.

Када је реч о чврстим уставима, њихова специфичност у односу на обичне законе огледа се и у материјалном смислу (у погледу садржине, која обухвата уставну материју) и у формалном смислу (у погледу органа који је надлежан за доношење устава и у погледу поступка за његово доношење). Устав доноси или уставотворна скупштина – скупштина коју чине народни представници изабрани управо и једино са задатком да донесу устав, након чега им мандат престаје – или скупштина (парламент) као законодавни орган, али, по правилу, по посебном поступку који се примењује само на доношење и промену устава, а који је сложенији од поступка по коме се доносе закони. Када је за доношење устава надлежан орган који је истовремено и законодавни орган, онда, дакле, не само материја која се уставом уређује већ и специфичност поступка за његово доношење дају овом правном акту посебност и јачу правну снагу од закона.

II. РАЗВОЈ УСТАВНОСТИ У СРБИЈИ

1. Почеци и развој уставности у Србији до 1918. године

Почеци уставности у Србији. Почеци уставности у модерно доба у Србији везују се за време Првог српског устанка, а били су проузроковани, с једне стране, борбом за власт између Карађорђа и других утицајних старешина у устанку – војвода, а с друге стране, неодређеном улогом и нејасним односом два главна државна органа: врховног вожда (Карађорђа) и Правитељствујушчег совјета. Из тог периода позната су два уставна акта, а оба представљају неку врсту уговора између врховног вожда и Правитељствујушчег совјета, којима су уређени њихови међусобни односи и расподела надлежности. Према акту из 1808. године, Карађорђе је признат за наследног „првог и врховног српског предводитеља" (суштински гледано, за наследног кнеза), а Правитељствујушчи совјет је по својој функцији представљао неки облик владе. Исти односи између врховног вожда и Правитељствујушчег совјета задржани су и по уставном акту из 1811. године, с том разликом што је Правитељствујушчи совјет поред улоге владе добио и улогу великог суда. Наведени уставни акти имају велики значај за утврђивање модерне државности Србије. Међутим, укупне прилике у Србији у то време нису омогућавале доношење устава у правом смислу те речи.

Сретењски устав. Султановим хатишерифом из 1830. године, Турска је, под притиском Русије, Србији признала унутрашњу аутономију (у оквиру Турске). Србија је већ 1835. године, на Сретење, донела свој први устав, и то самостално, без учешћа турских органа и без потврде султана. (Због великог значаја за државност Србије, како Првог српског устанка, тако и Сретењског устава, Законом о државним и другим празницима у Републици Србији утврђено је да је државни празник Републике Србије Сретење – Дан државности Србије, спомен на дан када је на збору у Орашцу 1804. године дигнут Први српски устанак и дан када је у Крагујевцу 1835. године „издан и заклетвом потврђен први Устав Књажевства Сербије". Сретење – Дан државности Србије празнује се 15. и 16. фебруара.)

По Сретењском уставу, Србија је имала три централна органа државне власти: кнеза, Државни савет и Народну скупштину. Кнез и Државни савет су делили извршну и законодавну власт, при чему је улога кнеза била доминантна (Државни савет није могао донети закон без сагласности кнеза, а кнез је имао и право да поставља чланове Државног савета). Државни савет имао је и судску власт (једно одељење Државног савета деловало је као суд трећег и највишег степена). Народна скупштина није била законодавно тело, али је утврђивала порезе и друге дажбине и давала сагласност на задуживање земље. Поред тога, Народна скупштина је имала право учешћа у вршењу уставотворне

власти (уз Државни савет и кнеза). Народна скупштина је била у потпуности изабрано тело (њу је чинило 100 депутата). Сретењски устав је имао и одредбе о правима грађана (пре свега о личним правима), а садржавао је и одредбе којима се чиновницима гарантовала сталност запослења и државна пензија за случај старости или болести.

Овакав устав, рађен под утицајем француског устава из 1791. године, није одговарао ни унутрашњим приликама тадашње Србије, нити спољним факторима који су одлучивали о њеној судбини. Кнез Милош је био незадовољан тиме што је његову власт ограничавао Државни савет, а Аустрији, Русији и Турској нису одговарале напредне (за то време) одредбе о Народној скупштини и правима грађана, па је Сретењски устав повучен а да практично није био ни примењиван (трајао је око месец дана).

Устав из 1838. године (Турски устав). Турска је 1838. године, у облику султановог хатишерифа, октроисала (подарила) Србији нови устав, који је познат под именом Турски устав. По том уставу, највиши органи власти били су кнез и Савет (Савет је имао 17 чланова). Кнез је именовао чланове Савета, али није могао да их смени без сагласности турске владе. Законодавна власт била је подељена између кнеза и Савета, али је Савет имао значајнију улогу. На тај начин, власт кнеза била је знатно ограничена. Судска власт била је одвојена од законодавне и извршне власти.

Законом из 1861. године (који је по својој суштини био уставног карактера јер је мењао одредбе формално важећег устава) положај Савета био је знатно измењен. Промењен му је назив у Државни савет, а кнез је добио право да пензионише саветнике, па је на тај начин Државни савет био потчињен кнезу.

Устав из 1869. године (Намеснички устав). После убиства кнеза Михаила 1868. године, Намесништво је припремило нови устав, који је усвојила Велика народна скупштина у Крагујевцу 1869. године. По том уставу, највиши органи власти били су кнез и Народна скупштина, који су заједнички вршили законодавну власт. Кнез је ипак био надмоћнији чинилац у законодавству. Такође, кнез је постављао и отпуштао министре и они нису били политички одговорни Народној скупштини. Државни савет је претворен у највиши управни суд у земљи.

Устав из 1888. године. Србија је међународно призната као суверена и независна држава на Берлинском конгресу 1878. године. Велика народна скупштина донела је 1888. године нови устав. Овај устав је нарочито значајан за развој уставности у Србији јер уводи парламентаризам (министри се именују по вољи парламентарне већине и остају на том положају док имају поверење парламентарне већине), па Србија постаје парламентарна монархија.

Органи државне власти, по овом уставу, јесу краљ, Народна скупштина и Министарски савет (чине га министри). Народна скупштина и

краљ заједнички врше законодавну власт. Установљена је политичка одговорност министара пред Народном скупштином. Устав гарантује грађанска права, избори су непосредни (посланички мандати се расподељују по систему сразмерног представништва), судови су независни, а уведена је окружна, среска и општинска самоуправа.

Краљ Александар Обреновић је 1894. године државним ударом обуставио Устав из 1888. године и вратио на снагу Устав из 1869. године (који је важио све до Устава из 1901. године).

Устав из 1901. године. Краљ Александар Обреновић је 1901. године октроисао нови устав. Тај устав је успоставио дводомо народно представништво, састављено од Народне скупштине и Сената. Парламентаризам (који је постојао по Уставу из 1888. године) није уведен. Краљ је именовао и разрешавао министре и они су политички одговарали само њему (не и парламенту). И када је реч о правима грађана, нови устав је у односу на Устав из 1888. године представљао корак назад.

Устав из 1903. године. Маја 1903. године убијен је краљ Александар Обреновић. За краља је проглашен Петар Карађорђевић и донет је нови устав. Уставом из 1903. године заправо је враћен на снагу Устав из 1888. године (уз неколико измена). Тиме је и парламентаризам био враћен у политички живот Србије.

2. Уставни развој Србије у првој југословенској држави

После Првог светског рата створена је заједничка држава Срба, Хрвата и Словенаца. Настанку те државе претходило је неколико значајних докумената (између осталих, Крфска декларација из 1917. године – политички споразум закључен између српске владе и Југословенског одбора, који је представљао Србе, Хрвате и Словенце с подручја Аустроугарске), а до коначног уједињења је дошло 1. децембра 1918. године. Србија је постала саставни део заједничке државе. Са гледишта међународног права, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца није била нова, него стара држава, јер је наследила цео систем међународних уговора Краљевине Србије, без прекида међународноправног континуитета. Са гледишта уставног права, међутим, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца представљала је нову државу.

Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1921. године (Видовдански устав). Први Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца донет је 28. јуна, на Видовдан, 1921. године. У историји националне уставности он је познат као Видовдански устав. По том уставу, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца је била уставна, парламентарна и наследна монархија. По облику државног уређења, то је била унитарна држава, а јединице административно-територијалне поделе биле су: области, окрузи, срезови и општине. Област, највећа јединица, није могла имати више од 800.000 становника. Централни органи власти били су краљ, Народна

скупштина (била је једнодома) и Министарски савет. Законодавну власт вршили су краљ и Народна скупштина заједнички, а министри су били одговорни и краљу и Народној скупштини. Судску власт вршили су судови, који су били независни. Државни савет је био врховни управни суд. Видовдански устав је поред класичних личних и политичких права и слобода утврђивао и многа социјално-економска права.

Национална и верска хетерогеност становништва нове државе осликавала се и у саставу Народне скупштине, па је било тешко формирати парламентарну већину, а то је опет водило честим парламентарним кризама. Краљ Александар Карађорђевић је 6. јануара 1929. године суспендовао Видовдански устав и завео личну владавину. Октобра 1929. године држава је добила назив Краљевина Југославија. Земља је подељена на девет бановина.

Устав Краљевине Југославије из 1931. године. Краљ Александар Карађорђевић је 3. септембра 1931. године октроисао нови устав, па је Устав Краљевине Југославије из 1931. године познат као септембарски или као октроисани устав. По том уставу, Краљевина Југославија је уставна и наследна (не и парламентарна) монархија. Краљ је био доминантан чинилац у раду и законодавне и извршне власти. Успостављено је дводомо народно представништво, састављено од Народне скупштине и Сената. Министри су били одговорни само краљу. Задржано је унитарно уређење државе, са поделом на бановине.

3. Уставни развој и распад друге Југославије

Устав Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. године. После Другог светског рата, 31. јануара 1946. године, Уставотворна скупштина је донела први устав друге Југославије – Устав Федеративне Народне Републике Југославије. Овај устав је рађен у великој мери по угледу на Устав Совјетског Савеза из 1936. године. Уведено је федеративно уређење државе (уместо унитарног), са шест федералних јединица (народних република), а у саставу једне од њих, Народне Републике Србије, образоване су две аутономне јединице: Аутономна покрајина Војводина и Аутономна косовско-метохијска област. Највиши савезни органи државне власти били су: дводома Народна скупштина (чине је Савезно веће и Веће народа), Президијум Народне скупштине (колективни шеф државе) и Влада. У погледу друштвено-економског уређења, Устав је имао за циљ стварање претпоставки за развијање нових (социјалистичких) друштвено-економских односа. Држава је имала одлучујућу улогу у развоју политичког, привредног и целокупног друштвеног живота земље.

Уставни закон из 1953. године. После политичког разлаза са руководством Совјетског Савеза, Југославија је почела да трага за властитим моделима развоја социјализма и убрзо су предузете мере у правцу

деетатизације, преношењем државних овлашћења на привредне организације и установе. Тиме се почетком педесетих година улази у период тзв. самоуправног социјализма. Уставни закон из 1953. године није био целовит устав, јер је уређивао само део уставне материје. Ипак, тај уставни закон успоставио је друкчије друштвено уређење од оног које је било успостављено Уставом из 1946. године. Уведена је друштвена својина над средствима за производњу, а радници образују радничке савете као облике остваривања самоуправљања у привреди и у друштвеним делатностима (у образовању, култури и социјалним службама). Савезна народна скупштина је дводома, а један од домова је веће произвођача (посланике тог већа бирају запослени произвођачи). Уместо Президијума Народне скупштине уведен је председник Републике као инокосни шеф државе, а уместо Владе – Савезно извршно веће. Председник Републике је био истовремено и председник Савезног извршног већа.

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. године. Овај устав је био наглашено прожет идеологијом, па је у складу с тим био промењен и назив државе (нови назив био је: Социјалистичка Федеративна Република Југославија). У области друштвено-економског уређења, основни уставни институти били су друштвена својина и самоуправљање. Међу уставним слободама и правима, највиши ранг добило је право грађана на друштвено самоуправљање, које је проглашено неприкосновеним. Савезна скупштина имала је пет домова (већа), а председник Републике више није био истовремено и председник Савезног извршног већа. Уставом из 1963. године по први пут је уведено уставно судство (Уставни суд Југославије и уставни судови република). Југославија је била прва социјалистичка земља на свету која је увела уставне судове.

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године. И пре доношења овог устава, уставним амандманима из 1971. године (којима је значајно измењен Устав из 1963. године) унети су елементи конфедерализма у функционисање југословенске федерације. Устав из 1974. године наставио је и продубио процес слабљења положаја и улоге федерације и јачања улоге република и аутономних покрајина и још више је ојачао конфедералне елементе у већ ослабљеном југословенском федерализму.

По Уставу из 1974. године, сви савезни органи били су конституисани на начелу једнаке заступљености република и одговарајуће заступљености покрајина, а поједини органи на начелу једнаке заступљености не само република него и покрајина (на пример, Председништво СФРЈ). У Савезној скупштини, која је била дводома, грађани нису били непосредно представљени ни у једном дому, већ су оба дома чинили представници република и покрајина, што је велико одступање од начела федерализма. Одлуке су се, по правилу, доносиле сагласношћу представника свих република и покрајина. У вршење појединих

функција федерације непосредно су били укључени републички и покрајински органи (на пример, закони у Већу република и покрајина доношени су на основу сагласности републичких и покрајинских скупштина). За извршавање савезних прописа били су, по правилу, надлежни органи република и покрајина, тако да федерација није располагала потребним инструментима за њихово спровођење.

Смањење значаја и улоге савезне државе, а насупрот томе јачање улоге федералних јединица и аутономних покрајина, довело је до тога да федералне институције функционишу само у оној мери и онда када је то одговарало интересима република и покрајина. Таква уставна решења подстакла су сепаратизам. Словенија, Хрватска, Македонија и Босна и Херцеговина прогласиле су се за самосталне и независне државе 1991. године, доношењем једностраних аката који су били супротни савезном уставу, а 1992. године биле су и међународно призната. Тиме је престала да постоји тзв. друга Југославија.

4. Устав Републике Србије из 1990. године

Устав Републике Србије из 1990. године је, с једне стране, предвиђао да је Република Србија у саставу федеративне државе (имао је и одредбу о поштовању савезног устава, релативизовану давањем права републичким органима да доносе акте ради заштите интереса Републике Србије кад се актима органа федерације или друге републике, противно савезном уставу, угрожавају интереси Републике Србије), а с друге стране, уређивао је целину уставне материје једне државе која би могла и самостално да функционише.

Тај устав карактерише одсуство идеолошких одредница које су имали устави у време тзв. самоуправног социјализма (на пример, из назива државе изостављен је атрибут: социјалистичка), као и враћање класичним уставноправним институтима (владавина права, подела власти, политички плурализам и широк круг људских слобода и права).

Устав Републике Србије из 1990. године определио се за мешовито-парламентарни систем власти, који, поред уобичајених карактеристика парламентарног система, садржи и неке елементе председничког система (на пример: председника Републике бирају грађани на непосредним изборима; председник Републике има право да захтева да Народна скупштина поново гласа о усвојеном закону; председник Републике има право да распусти Народну скупштину на образложен предлог Владе). Уставотворна и законодавна власт припада Народној скупштини (она има 250 народних посланика). Извршна власт припада Влади, коју бира Народна скупштина. Судска власт припада судовима, који су независни, а судијска функција је стална. Оцену уставности и законитости врши Уставни суд, чије су одлуке општеобавезне и извршне (Уставни суд има девет судија, а функција им је стална).

По овом уставу, у Републици Србији постоје две аутономне покрајине: Аутономна покрајина Војводина и Аутономна покрајина Косово и Метохија, као облици територијалне аутономије. Аутономија аутономних покрајина, за разлику од уставних решења из 1974. године, није имала елементе државности. Јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд.

5. Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године

После сецесије четири федералне јединице, Савезно веће Скупштине СФРЈ (са преосталим делегатима из Србије и Црне Горе у свом саставу), на основу предлога и сагласности Народне скупштине Републике Србије и Скупштине Републике Црне Горе, донело је, 27. априла 1992. године, Устав Савезне Републике Југославије. Тиме је и формално, са становишта унутрашњег, уставног права, престала да постоји друга Југославија и настала је нова, трећа југословенска држава.

Према овом уставу, у федерацији је успостављен парламентарни систем власти (са елементима канцеларског система). Савезна скупштина је дводома (чине је Веће грађана и Веће република). Председника Републике (који, поред овлашћења да командује Војском Југославије у складу са одлукама Врховног савета одбране, има углавном репрезентативна овлашћења) бира Савезна скупштина. Врховни савет одбране чине председник Републике и председници република чланица (председник Републике је председник Врховног савета одбране). Главни носилац извршне власти је Савезна влада. Савезна скупштина бира само председника Савезне владе, а он самостално именује и разрешава савезне министре (канцеларски систем). У односу на Устав Републике Србије из 1990. године, овај устав садржи ширу листу људских и грађанских слобода и права.

У јулу 2000. године усвојени су амандмани на Устав Савезне Републике Југославије. По тим амандманима, председник Републике се бира на непосредним изборима, Савезну владу (и председника и чланове Савезне владе) бира Савезна скупштина (напуштен је канцеларски систем), а посланици у Већу република бирају се на непосредним изборима, у складу са савезним законом (по уставним решењима из 1992. године, уређивање избора посланика у Веће република било је препуштено законима република чланица). Усвајање наведених амандмана изазвало је политичку кризу у односима Републике Србије и Републике Црне Горе. То је додатно ослабило савезну државу, која је и иначе имала проблеме у функционисању јер је, како је показало и страно искуство, тешко успоставити складну федерацију од само две федералне јединице, нарочито кад је једна од њих знатно већа од друге.

6. Државна заједница Србија и Црна Гора

Проблеми у функционисању савезне државе и тежња Републике Црне Горе да се осамостали довели су до престанка постојања Савезне Републике Југославије и стварања државне заједнице Србија и Црна Гора.

Уставну материју ове државне заједнице уређивала су два уставно-правна акта – Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора и Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама (која је, мада донета у форми посебног акта, била саставни део Уставне повеље). Оба наведена уставноправна акта донета су 2003. године, од стране Народне скупштине Републике Србије, Скупштине Републике Црне Горе и Савезне скупштине.

По Уставној повељи, државна заједница Србија и Црна Гора је један субјект међународног права. Органи државне заједнице су: Скупштина Србије и Црне Горе, председник Србије и Црне Горе, Савет министара и Суд Србије и Црне Горе.

Скупштина Србије и Црне Горе је једнодома и чини је 126 посланика, од којих је 91 из Србије и 35 из Црне Горе, а одлуке доноси већином гласова од укупног броја посланика, с тим да за одлуку гласа и већина од укупног броја посланика из сваке државе чланице. Скупштина Србије и Црне Горе доноси законе из надлежности државне заједнице, бира председника Србије и Црне Горе, Савет министара и судије Суда Србије и Црне Горе и обавља друге послове утврђене Уставном повељом.

Председник Србије и Црне Горе представља Србију и Црну Гору у земљи и иностранству, председава Саветом министара и руководи његовим радом (функција шефа државе и шефа владе била је, дакле, спојена у једној функцији) и обавља друге послове утврђене Уставном повељом.

Савет министара утврђује и спроводи политику Србије и Црне Горе и обавља друге извршне функције, у складу с Уставном повељом. Савет министара чине председник Србије и Црне Горе и пет министара (Министар спољних послова, Министар одбране, Министар за међународне економске односе, Министар за унутрашње економске односе и Министар за људска и мањинска права).

Суд Србије и Црне Горе је по Уставној повељи обављао, поред судске функције, и функцију уставног суда, у оквиру надлежности државне заједнице Србија и Црна Гора. Суд је чинио једнак број судија из обе државе чланице.

Уставном повељом било је предвиђено и да Србија и Црна Гора има Војску, која је под демократском и цивилном контролом. Врховни командант Војске је Врховни савет одбране, који чине председник Србије и Црне Горе и председници држава чланица. Врховни савет одбране одлуке доноси консензусом.

По Уставној повељи, по истеку периода од три године, државе чланице имају право да покрену поступак за промену државног статуса, односно за иступање из државне заједнице Србија и Црна Гора. Одлука

о иступању из државне заједнице Србија и Црна Гора доноси се након референдума. У случају иступања државе Црне Горе из државне заједнице Србија и Црна Гора, међународни документи који се односе на Савезну Републику Југославију, посебно Резолуција 1244 Савета безбедности Уједињених нација, односили би се и у целости важили за државу Србију, као следбеника. Држава чланица која искористи право иступања не наслеђује право на међународноправни субјективитет, а сва спорна питања посебно се регулишу између државе следбеника и осамостаљене државе.

Република Црна Гора је искористила ово право и на референдуму 2006. године донела одлуку о свом иступању из државне заједнице Србија и Црна Гора. Република Србија је постала самостална држава и правни следбеник бивше државне заједнице.

У новим правним и политичким околностима, у Републици Србији усвојен је нови устав. Устав Републике Србије, проглашен у Народној скупштини 8. новембра 2006. године, има преамбулу и десет делова (Начела Устава; Људска и мањинска права и слободе; Економско уређење и јавне финансије; Надлежност Републике Србије; Уређење власти; Уставни суд; Територијално уређење; Уставност и законитост; Промена Устава; Завршна одредба).

III. УСТАВНА ПРЕАМБУЛА

Устав по правилу садржи један текст, обично свечаног тона, који није исказан у виду чланова устава и који претходи одредбама устава, а назива се преамбула (што значи увод или предговор). Преамбула најчешће нема правни, већ само политички карактер (у суштини, њен карактер зависи од њене садржине). С обзиром на правни и политички значај устава као највишег правног акта једне државе, устави обично имају преамбулу. Ипак, она није обавезни саставни део устава. Ако устав има преамбулу, она или претходи називу устава или се налази испод назива устава, на почетку уставног текста и претходи уставним нормама. Најчешће се састоји од једне дугачке реченице подељене у више посебних ставова, у којој се изражавају циљеви и начела новог уставног уређења, као и основни политички разлози и мотиви за доношење новог устава. Постоје подељена мишљења о правној природи преамбуле, о томе да ли она представља само политичку прокламацију или правну норму која обавезује. У сваком случају, уставна преамбула доприноси бољем разумевању одредаба устава.

Преамбула Устава Републике Србије констатује да тај устав грађани Србије доносе полазећи од државне традиције српског народа и равноправности свих грађана и етничких заједница у Србији, полазећи и од тога да је Покрајина Косово и Метохија саставни део територије

Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије и да из таквог положаја Покрајине Косово и Метохија следе уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима.

Из овако формулисане преамбуле произлази да су државна традиција српског народа, равноправност свих грађана и етничких заједница у Србији и настојање да Покрајина Косово и Метохија остане саставни део територије Србије представљали главна полазишта приликом доношења Устава Републике Србије 2006. године.

IV. НАЧЕЛА УСТАВА

Начела устава представљају најопштије уставне одредбе које се налазе на почетку нормативног дела устава и изражавају основне одреднице државног уређења једне државе, основне вредности и принципе којима се уставотворац руководио при уређивању појединих института, као и основне циљеве којима устав тежи. Стога се уставним начелима одређују највише друштвене вредности које устав штити.

Начелима Устава Републике Србије дефинише се Република Србија, одређују се носиоци суверености, прокламују владавина права, подела власти и политички плурализам, забрањује се сукоб интереса, утврђују се државни симболи (грб, застава и химна), прокламују се јединственост и недељивост територије Републике Србије и неповредивост њене границе, одређују се главни град Републике Србије и језик и писмо који су у службеној употреби, утврђују се световност државе и право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, прокламују се заштита држављана Републике Србије и Срба у иностранству и заштита националних мањина, јемчи се равноправност полова и гарантује поштовање општепризнатих принципа и правила међународног права и права странаца.

Република Србија. Уставом је Република Србија одређена као држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима.

Уставна дефиниција Републике Србије обухвата обележја везана за облик државе (република, заснована на начелима грађанске демократије), карактер државе (држава српског народа и свих грађана који у њој живе), однос државе и друштва (владавина права, социјална правда, људска и мањинска права и слободе) и за спољнополитичку и вредносну оријентацију (припадност европским принципима и вредностима). Одређени елементи ове дефиниције разрађују се кроз даља начела Устава.

Грађанска (народна) сувереност. Док сувереност државе означава независност државне власти у односу са другим државама (независност у доношењу државних одлука, без мешања спољних фактора), суприматију државне власти у односу на све друге власти и институције на територији државе (које се морају потчинити сувереној државној власти), као и правно неограничену власт (која може сама да успостави правни поредак и да доноси правне акте по својој вољи) – грађанска, односно народна сувереност означава грађане, односно народ (схваћен као укупност свих грађана) као носиоце власти у оквиру државе.

Устав Републике Србије утврђује да сувереност потиче од грађана који је врше јом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника. Ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана.

Грађани своју вољу изражавају на уставом утврђен и законима уређен начин, путем референдума, народне иницијативе и преко својих слободно изабраних представника у највише државне органе.

Референдум је облик непосредног изјашњавања грађана о питањима за која је то Уставом, законом и статутом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе одређено (обавезни референдум), као и о питањима из надлежности Народне скупштине, скупштине аутономне покрајине и скупштине јединице локалне самоуправе за која Народна скупштина, скупштина аутономне покрајине и скупштина јединице локалне самоуправе то одлучи, на захтев већине народних посланика Народне скупштине, посланика скупштине аутономне покрајине односно одборника скупштине јединице локалне самоуправе или на захтев одређеног броја бирача (необавезни референдум). Дакле, референдум може да буде обавезан (ако је Уставом, законом или статутом утврђено да се о одређеном питању одлука доноси на референдуму), или необавезан (факултативан) – ако обавезност одлучивања путем референдума није прописана. Референдум се расписује ради изјашњавања грађана о предлогу акта, о потврђивању усвојеног акта или о питању од општег значаја. По свом дејству, референдум може да буде обавезујући (када одлука донета на референдуму правно обавезује) или саветодаван (то је случај кад се акт који је предмет референдума не усваја путем референдума, него се гласањем на референдуму само изражава мишљење о том акту). Такође, референдум се може расписати и ради претходног изјашњавања о одређеном питању (то је претходни референдум), а ако се на референдуму потврђује акт који је донео надлежни орган, онда је реч о накнадном референдуму. Према територији на којој се спроводи, референдум може бити републички (на целој територији или делу територије Републике Србије), покрајински (на целој територији или делу територије аутономне покрајине) или локални (на целој територији или делу територије јединице локалне самоуправе). Републички

референдум расписује Народна скупштина, покрајински референдум расписује скупштина аутономне покрајине, а локални референдум расписује скупштина јединице локалне самоуправе.

Народном иницијативом грађани предлажу доношење, измену, допуну или престанак важења Устава, закона, других прописа и општих аката из надлежности Народне скупштине, односно статута, других прописа и општих аката из надлежности скупштине аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и подносе друге предлоге у складу са Уставом и законом, односно статутом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Народна иницијатива се може поднети у облику: 1) општег предлога за доношење, измену, допуну или престанак важења одговарајућег акта или за решавање одређеног питања, с тим да се из предлога јасно виде правци промена, односно решења које се предлаже (општа иницијатива), или 2) конкретног предлога за доношење, измену или укидање одговарајућег акта, са израђеним предлогом правног акта и образложењем (конкретизована иницијатива). И општи и конкретизован предлог може бити поднет и ради спровођења референдума. Кад је предмет народне иницијативе акт којим се предлаже измена или допуна одређеног правног акта, измене морају бити припремљене тако да су усклађене са делом правног акта који се не мења и остаје на снази и да заједно чине правно и логички усклађену целину.

Одлучивање грађана референдумом и начин остваривања народне иницијативе уређени су Законом о референдуму и народној иницијативи.

Владавина права. Устав утврђује да је владавина права основна претпоставка Устава која почива на неотуђивим људским правима. Владавина права се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону.

Владавина права као уставна категорија, према томе, подразумева следеће: да је државна власт демократски установљена, односно да изражава стварну вољу грађана, изражену на слободним и непосредним изборима; да су људска и мањинска права зајемчена Уставом и да се непосредно примењују (при чему се законом може прописати само начин остваривања тих права, и то ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права); да је државна власт организована на начелу поделе власти (што значи да нема концентрације државне власти код једног државног органа); да је судска власт независна (што значи да се законодавна и извршна власт не могу мешати у рад судске власти); да је државна власт везана Уставом и законима, односно да је држава потчињена праву (чиме се спречава самовоља, волунтаризам и арбитрарност у одлучивању и вођењу државних послова). Испуњеност услова за постојање владавине права истовремено гарантује и обезбеђује једнакост свих грађана, јер

су пред Уставом и законом сви једнаки и свако може имати само права и обавезе засноване на Уставу и закону.

Подела власти. Сагласно Уставу, правни поредак Републике Србије је јединствен. Уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Однос три гране власти заснива се на међусобном проверавању и равнотежи. Судска власт је независна.

Начело поделе власти као демократско начело заправо значи поделу државне власти на три основне гране: једну, која је надлежна за доношење закона (законодавна власт); другу, која је задужена за њихово извршавање (извршна власт); и трећу, чији је задатак да решава спорове о праву, утврђујући како треба применити право у конкретном случају (судска власт). Ово начело има за циљ да онемогући самовољно вршење власти, било спајањем све три власти у надлежност једног државног органа, било кроз мешање једне власти у надлежности друге. Што је подела власти на три наведене гране власти јаснија, равномернија и уколико више почива на односима међусобног проверавања и равнотеже, то је правна држава чвршће утемељена, а начело владавине права боље остварено.

Насупрот начелу поделе власти, постоји и начело јединства власти, које подразумева или сједињавање законодавне, извршне и судске власти у једном државном органу, или превагу једне гране власти (на пример, на том начелу се заснивају ауторитарни системи, у којима је јединство власти извршено у корист извршне власти). Независно од тога да ли формално постоји више различитих државних органа, ако један од њих има тако доминантну улогу да може пресудно да утиче на рад и одлучивање осталих државних органа, реч је о примени начела јединства власти.

Политички плурализам. Уставом се јемчи и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана. Оснивање политичких странака је слободно. Ипак, Устав одређује и границе ове слободе. Недопуштено је деловање политичких странака које је усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње. О забрани рада политичке странке одлучује Уставни суд.

Поред тога, политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи. Према томе, границу слободе деловања политичких странака одређују и начела Устава о грађанима као носиоцима суверености, о владавини права и о подели власти.

Забрана сукоба интереса. Забрана сукоба интереса добила је такав значај у Уставу да је дигнута на ниво начела Устава. Нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима. Постојање сукоба интереса и одговорност при његовом решавању одређују се Уставом и законом.

Смисао забране сукоба интереса састоји се у потреби спречавања настанка ситуације у којој носилац државне или јавне функције (функционер) има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу државне или јавне функције, односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес.

Институт сукоба интереса уређен је законом (то је Закон о спречавању корупције).

Световност државе. Устав утврђује да је Република Србија световна држава. Цркве и верске заједнице су одвојене од државе. Ниједна религија не може се успоставити као државна или обавезна.

Из наведеног произлази, с једне стране, да је религија приватна ствар појединца и, с друге стране, да се држава не меша у рад цркава и верских заједница, али и да је забрањено мешање цркава и верских заједница у државне послове.

Покрајинска аутономија и локална самоуправа. По Уставу, државна власт је ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости.

Према томе, право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу представља Уставом загарантовано право којим се ограничава државна власт. Остваривање тог права подлеже само надзору уставности и законитости, што значи да органи државне власти могу контролисати само то да ли се послови који су у изворној надлежности аутономне покрајине и локалне самоуправе врше у складу са Уставом и законом.

Аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у областима које су утврђене Уставом. Аутономне покрајине су надлежне у оним питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, а у којима није надлежна Република Србија. Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине утврђене су надлежности Аутономне покрајине Војводине и уређена друга питања од значаја за њен положај.

Јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд. У јединицама локалне самоуправе грађани непосредно или преко својих слободно изабраних представника одлучују о питањима од локалног значаја. Јединице локалне самоуправе надлежне су у оним питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе. Положај и надлежности јединица локалне самоуправе уређени су Законом о локалној самоуправи. Град Београд има посебан уставни положај који је уређен посебним законом – Законом о главном граду.

Законом се одређује која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја.

Грб, застава и химна. Република Србија има своје државне симболе. Уставом је утврђено да Република Србија има свој грб, заставу и

химну, да се грб Републике Србије користи као Велики грб и као Мали грб, да застава Републике Србије постоји и користи се као Народна застава и као Државна застава, да је химна Републике Србије свечана песма „Боже правде” и да се изглед и употреба грба, заставе и химне уређују законом.

По Закону о изгледу и употреби грба, заставе и химне Републике Србије, грб Републике Србије јесте грб који је био утврђен Законом о грбу Краљевине Србије од 16. јуна 1882. године (користи се као Велики грб и као Мали грб). Државна застава је хоризонтална тробојка која има поља истих висина, одозго на доле: црвено, плаво и бело, а преко тих поља је (померен ка јарболу) Мали грб. Стандарта је Државна застава квадратног облика коју користе председник Републике и председник Народне скупштине (то је хоризонтална тробојка која има поља истих висина, одозго на доле: црвено, плаво и бело, а преко тих поља је Велики грб). Народна застава је хоризонтална тробојка која има поља истих висина, одозго на доле: црвено, плаво и бело.

Територија и граница. Устав утврђује да је територија Републике Србије јединствена и недељива. Граница Републике Србије је неповредива, а мења се по поступку предвиђеном за промену Устава.

Главни град. Главни град Републике Србије је Београд.

Језик и писмо. У Републици Србији у службеној употреби су српски језик и ћириличко писмо. Службена употреба других језика и писама уређује се законом, на основу Устава.

Заштита држављана и Срба у иностранству. Устав прокламује да Република Србија штити права и интересе својих држављана у иностранству и развија и унапређује односе Срба који живе у иностранству са матичном државом.

Заштита националних мањина. Република Србија штити права националних мањина и јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета.

Равноправност полова. Држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности.

Међународни односи. По Уставу, спољна политика Републике Србије почива на општепризнатим принципима и правилима међународног права. Општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом.

Положај странаца. Странци, у складу са међународним уговорима, имају у Републици Србији сва права зајемчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Републике Србије (као што је, на пример, изборно право).

V. ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА

1. Појам и основна начела

Људска права одређују правни положај појединца у односу на државну власт. Она представљају границу коју државна власт у демократској држави не сме да прекорачи. Стога су обим и поштовање људских права најбољи показатељ степена демократије у једној држави. Модерни устави без изузетка садрже одредбе о људским правима. То је део уставне материје који се стално развија и проширује, а људска права су временом, уз организацију државне власти, постала један од најважнијих предмета устава. Уставом се људска права гарантују и утврђују се механизми њихове заштите.

Људска права (у модерном смислу) настају крајем XVIII века, под утицајем политичке филозофије либерализма. Француска Декларација о правима човека и грађанина из 1789. године један је од првих и истовремено историјски најважнијих аката који прокламују неповредивост људских права. У првом периоду настанка и развоја људских права (крај XVIII и почетак XIX века) прокламују се лична и политичка људска права, која су пре свега инструмент ограничења државне власти (нека од тих права називају се „слободе", јер представљају слободу од државне власти). Касније (крај XIX и почетак XX века), појављују се економска, социјална и културна људска права, као последица промењене улоге државе, која све више интервенише у привредни живот да би се избегле привредне кризе, али и да би се остварили одређени социјални циљеви, пре свега већи степен социјалне правде, при чему држава настоји да грађанима обезбеди одговарајуће материјалне услове и да се стара о њиховом културном развоју.

После Другог светског рата почиње да се развија процес интернационализације људских права. Људска права постају наднационална категорија и вредност. Доносе се важни акти међународног права којима се прокламују и штите људска права као универзална вредност, а од тих аката најзначајнији су: под окриљем Уједињених нација – Универзална декларација о људским правима из 1948. године, Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима из 1966. године, а на европском нивоу – Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године и Европска социјална повеља из 1961. године (ревидирана 1996. године). Како се сада људска права гарантују и међународним актима, стање људских права на територији једне државе више није само њена унутрашња ствар, јер су успостављени међународни стандарди гарантованих људских права.

Људска права могу се разврстати према различитим критеријумима. Према томе ко је носилац права, она се деле на појединачна

(индивидуална) права (кад је носилац права појединац) и на колективна права (кад је носилац права група или колективитет). Историјски су прво настала појединачна права (на пример: право на живот, право на слободу), а колективна права су тековина модерних устава (то су на пример права националних мањина). Према времену настанка, људска права се деле на права прве генерације (то су лична и политичка људска права, настала крајем XVIII и почетком XIX века), права друге генерације (то су економска, социјална и културна људска права, настала крајем XIX и почетком XX века) и права треће генерације (појављују се у другој половини XX века и то су претежно колективна права, као на пример: право на мир, право на економски и социјални развој).

Према предмету заштите, људска права се деле на лична, политичка, економска, социјална и културна права. Лична права имају за циљ заштиту приватне личности човека, његов физички и духовни интегритет и његову слободу у односу на државну власт. Политичка права омогућују грађанима учешће у политичком животу и вршењу државне власти. Економска и социјална права штите економски слабије и обезбеђују економску и социјалну сигурност човека у друштву. Културна права гарантују учешће човека у културном животу и имају за циљ обезбеђење очувања, развитка и ширења културе.

Данас су у највећем броју модерних устава утврђена мањинска права, односно права припадника националних мањина, која првенствено служе очувању националног идентитета.

Устав Републике Србије даје људским и мањинским правима и слободама велики значај, па је цео други део Устава у целини њима посвећен. У основним начелима овог дела Устава гарантује се непосредна примена зајемчених права, утврђује сврха уставних јемстава, утврђују услови ограничења људских и мањинских права, утврђује општа забрана дискриминације и утврђују видови заштите људских и мањинских права и слобода.

Тако, Устав прво прокламује да се људска и мањинска права зајемчена самим Уставом непосредно примењују. Такође, Уставом се јемче, и као таква непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Законом се може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права. Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.

Јемства неотуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости

сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права.

Уставом зајемчена људска и мањинска права могу законом бити ограничена само ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права. Достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати, а при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.

Пред Уставом и законом сви су једнаки, а Устав даље разрађује ово опште антидискриминационо начело тако што утврђује да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и изричито утврђује да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета. Истовремено, утврђено је да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (на пример: труднице, породиље, малолетници, особе са инвалидитетом).

Свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале. Грађани имају право да се обрате међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом.

Устав гарантује широку листу људских права, која се према предмету заштите могу поделити на следеће групе: лична права; политичка права; економска, социјална и културна права; права странаца; права припадника националних мањина.

2. Лична права

Право на достојанство и слободан развој личности. Устав гарантује да је људско достојанство неприкосновено и да су сви дужни да га поштују и штите, при чему свако има право на слободан развој личности, ако тиме не крши Уставом зајемчена права других.

Право на живот. Право на живот је основно људско право и неопходан услов за остваривање свих других људских права. Устав изричито прокламује да је људски живот неприкосновен, додајући, с тим

у вези, да у Републици Србији нема смртне казне и да је забрањено клонирање људских бића.

Неповредивост физичког и психичког интегритета. Устав гарантује да је физички и психички интегритет човека неповредив. Ово право је апсолутног карактера и Устав не допушта никаква одступања од неповредивости човековог физичког и психичког интегритета. Управо због тога, гарантујући неповредивост физичког и психичког интегритета човека, Устав истовремено (у истом члану) прокламује да нико не може бити изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, нити подвргнут медицинским или научним огледима без свог слободно датог пристанка.

Забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада. Ова забрана обухвата различите облике порицања личне слободе. Устав прокламује да нико не може бити држан у ропству или у положају сличном ропству, као и да је забрањен сваки облик трговине људима. Такође, Устав забрањује принудни рад, при чему се сексуално или економско искоришћавање лица које је у неповољном положају сматра, по Уставу, принудним радом. Устав прецизира да се принудним радом не сматра рад или служба лица на издржавању казне лишења слободе, ако је њихов рад заснован на принципу добровољности, уз новчану накнаду, рад или служба лица на војној служби, као ни рад или служба за време ратног или ванредног стања у складу са мерама прописаним приликом проглашења ратног или ванредног стања.

Право на слободу и безбедност – уставни режим лишења слободе. Право на слободу и безбедност штити свако лице од незаконитог и самовољног поступања којим се ограничава његова слобода и безбедност. Ово право је комплексног карактера и обухвата читав низ гаранција које Устав даје појединцу у случају да буде лишен слободе. На значај и сложеност тог права указује и то што га Устав додатно уређује у посебним члановима који се односе на поступање с лицем лишеним слободе и на допунска права у случају лишења слободе без одлуке суда. Устав прво прокламује да свако има право на личну слободу и безбедност и утврђује да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом, а затим утврђује гаранције које има свако лице лишено слободе. Лице које је лишено слободе од стране државног органа има право да одмах, на језику који разуме, буде обавештено о разлозима лишења слободе, о оптужби која му се ставља на терет, као и о својим правима, а посебно има право да, без одлагања, о свом лишењу слободе обавести лице по свом избору. Свако лице које је лишено слободе има право жалбе суду, који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе и да нареди пуштање на слободу ако је лишење слободе било незаконито. Казну која обухвата лишење слободе може изрећи само суд. Према лицу које је лишено слободе мора се поступати човечно и с уважавањем достојанства његове личности.

Забрањено је свако насиље према лицу лишеном слободе, а такође је забрањено и изнуђивање исказа. Лицу које је лишено слободе без одлуке суда одмах се саопштава да има право да ништа не изјављује и право да не буде саслушано без присуства браниоца којег само изабере или браниоца који ће му бесплатно пружити правну помоћ ако не може да је плати. Лице лишено слободе без одлуке суда мора без одлагања, а најкасније у року од 48 сати, бити предато надлежном суду, а у противном се пушта на слободу.

Уставни режим притвора. Притвор је превентивно лишење слободе лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело. По Уставу, лице за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело може бити притворено само на основу одлуке суда, ако је притварање неопходно ради вођења кривичног поступка. Како притвор представља озбиљно ограничење слободе, Устав прецизно утврђује права притвореног лица и обавезе суда према притвореном лицу. Ако притворено лице није саслушано приликом доношења одлуке о притвору или ако одлука о притвору није извршена непосредно по доношењу, то лице мора, у року од 48 сати од лишења слободе, бити изведено пред надлежни суд, који потом поново одлучује о притвору. Писмено и образложено решење суда о притвору уручује се притворенику најкасније 12 сати од притварања. Одлуку о жалби на притвор суд доноси и доставља притворенику у року од 48 сати. Трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора. Притвор одређен одлуком првостепеног суда траје у истрази најдуже три месеца, а виши суд га може, у складу са законом, продужити на још три месеца. Ако до истека овог времена не буде подигнута оптужница, окривљени се пушта на слободу. После подизања оптужнице трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време. Притвореник се пушта да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор био одређен.

Право на правично суђење. Ово сложено право садржи уставне гарантије поштовања људске личности у поступку пред судом како би се обезбедила правичност суђења. Прво, свако има право да независан, непристрастан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега. Даље, Устав свакоме јемчи право на бесплатног преводиоца ако не говори или не разуме језик који је у службеној употреби у суду, као и право на бесплатног тумача ако је слеп, глув или нем. И коначно, јавност се може искључити током читавог поступка који се води пред судом или у делу поступка, само ради заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала у демократском друштву, као и ради заштите интереса малолетника или приватности учесника у поступку, у складу са законом.

Посебна права окривљеног. Устав предвиђа посебан круг права окривљеног којима се установљавају додатне уставне гарантије за лица која су окривљена за кривично дело. Свако ко је окривљен за кривично дело има право да у најкраћем року, у складу са законом, подробно и на језику који разуме, буде обавештен о природи и разлозима дела за које се терети, као и о доказима прикупљеним против њега. Свако ко је окривљен за кривично дело има право на одбрану и право да узме браниоца по свом избору, да с њим несметано општи, као и да добије примерено време и одговарајуће услове за припрему одбране. Окривљени који не може да сноси трошкове браниоца има право на бесплатног браниоца, ако то захтева интерес правичности, у складу са законом. Свако ко је окривљен за кривично дело, а доступан је суду, има право да му се суди у његовом присуству и не може бити кажњен ако му није омогућено да буде саслушан и да се брани. Свако коме се суди за кривично дело има право да сам или преко браниоца износи доказе у своју корист, испитује сведоке оптужбе и да захтева да се, под истим условима као сведоци оптужбе и у његовом присуству, испитују и сведоци одбране. Свако коме се суди за кривично дело има право да му се суди без одуговлачења. Лице које је окривљено или коме се суди за кривично дело није дужно да даје исказе против себе или против лица блиских себи, нити да призна кривицу. Сва права која има окривљени за кривично дело има, сходно закону и у складу са њим, и физичко лице против кога се води поступак за неко друго кажњиво дело.

Правна сигурност у казненом праву. Ово право представља уставну разраду класичног правног правила *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* (нема кривичног дела без закона, нема казне без закона). Устав јемчи да се нико не може огласити кривим за дело које, пре него што је учињено, законом или другим прописом заснованим на закону није било предвиђено као кажњиво, нити му се може изрећи казна која за то дело није била предвиђена. Казна се одређује према пропису који је важио у време кад је дело учињено, изузев кад је каснији пропис повољнији за учиниоца. Кривична дела и кривичне санкције одређују се само законом (не и подзаконским прописом). Утврђује се претпоставка невиности – свако се сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда. Даље, нико не може бити гоњен ни кажњен за кривично дело за које је правноснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку. Истим забранама подлеже вођење поступка за неко друго кажњиво дело. Понављање поступка је допуштено само изузетно, у складу с казненим прописима, ако се открију докази о новим чињеницама које су, да су биле познате у време суђења, могле битно да утичу на његов исход или ако је у ранијем поступку дошло до

битне повреде која је могла утицати на његов исход. Кривично гоњење и извршење казне за ратни злочин, геноцид и злочин против човечности не застарева.

Право на рехабилитацију и накнаду штете. По Уставу, свако ко је без основа или незаконито лишен слободе, притворен или осуђен за кажњиво дело има право на рехабилитацију, накнаду штете од Републике Србије и друга права утврђена законом. Такође, свако има право на накнаду материјалне или нематеријалне штете коју му незаконитим или неправилним радом проузрокује државни орган, ималац јавног овлашћења, орган аутономне покрајине или орган јединице локалне самоуправе. Устав предвиђа да се услови под којима оштећени има право да захтева накнаду штете непосредно од лица које је штету проузроковало одређују законом.

Право на једнаку заштиту права и на правно средство. Устав јемчи једнаку заштиту права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

Право на правну личност. Ово право обухвата право на правну и пословну способност и на избор и коришћење личног имена и имена своје деце. По Уставу, свако лице има правну способност. Правна способност представља способност да се буде носилац права и обавеза. Способност лица да самостално одлучује о својим правима и обавезама (пословна способност) стиче се пунолетством, које наступа са навршених 18 година живота. Избор и коришћење личног имена и имена своје деце слободни су.

Право на држављанство. Држављанство означава посебан правни однос државе и појединца, из којег за државу а и за појединца произлазе одређена права и обавезе. Државе, по правилу, само својим држављанима у потпуности обезбеђују остваривање људских права, посебно оних политичких (на пример изборног права) или права на посебну правну заштиту у иностранству. С друге стране, држављани према својој држави имају посебне обавезе (на пример војну обавезу). По Уставу, стицање и престанак држављанства Републике Србије уређује закон. Изузетно, по самом Уставу, дете рођено у Републици Србији има право на држављанство Републике Србије, ако нису испуњени услови да стекне држављанство друге државе. Такође, Уставом се утврђују границе законског уређивања овог права тако што се прописује да држављанин Републике Србије не може бити протеран, нити лишен држављанства или права да га промени.

Слобода кретања. Устав јемчи свакоме право да се слободно креће и настањује у Републици Србији, да је напусти и да се у њу врати. Према томе, нико не може грађанима ограничити кретање на територији

Републике Србије, не може их иселити из једног места супротно њиховој вољи нити их може присиљавати на боравак у неком месту против њихове воље. Ово право није апсолутног карактера, јер може бити законом ограничено ради заштите општег друштвеног интереса или ради остваривања других људских права. Тако, Устав предвиђа да се слобода кретања и настањивања и право да се напусти Република Србија могу ограничити законом, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразних болести или ради одбране Републике Србије. Треба имати у виду да се у наведеним случајевима ова слобода може ограничити само законом и само привремено (не може се трајно ограничити, нити одузети).

Неповредивост стана. У вези са овим правом, Устав прво проламује да је стан неповредив, а затим утврђује да нико (значи ни државни органи) не може без писмене одлуке суда ући у туђи стан или друге просторије против воље њиховог држаоца, нити у њима вршити претрес. Ако се претрес врши на основу писмене одлуке суда, држалац стана и друге просторије има право да сам или преко свога заступника и уз још два пунолетна сведока присуствује претресању. Ако држалац стана или његов заступник нису присутни, претресање је допуштено у присуству два пунолетна сведока. Устав дозвољава улазак у туђи стан или друге просторије без одлуке суда, изузетно и претресање без присуства сведока, ако је то неопходно ради непосредног лишења слободе учиниоца кривичног дела или отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе или имовину, на начин предвиђен законом.

Тајност писама и других средстава општења. По Уставу, тајност писама и других средстава комуницирања је неповредива. То подразумева да нико (значи ни државни органи) не сме да се упознаје са садржином писама и других средстава комуницирања, изузев лица којима су она упућена. Одступања су дозвољена само на одређено време и на основу одлуке суда, ако су неопходна ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом.

Заштита података о личности. Ово право представља додатну гаранцију неповредивости психичког интегритета човека и истовремено заштиту његове приватности. То је сложено право које обухвата следеће: 1) зајемчена је заштита података о личности; 2) прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују се само законом (не и подзаконским прописом); 3) забрањена је и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом; 4) свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом, и право на судску заштиту због њихове злоупотребе.

По Закону о заштити података о личности, послове заштите података о личности обавља Повереник за информације од јавног значаја

и заштиту података о личности, као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности.

Слобода мисли, савести и вероисповести. Устав јемчи слободу мисли, савести, уверења и вероисповести, као и право да се остане при свом уверењу или вероисповести или да се они промене према сопственом избору. Ова уставна гарантија подразумева право сваког лица да слободно и самостално мисли, стиче и мења своја уверења у свим сферама живота. Устав посебну пажњу посвећује слободи вероисповести. Она обухвата: слободан избор верског уверења; слободно исповедање вере; слободу од обавезе изјашњавања о својим верским уверењима. Тако, по Уставу, свако је слободан да испољава своју веру или убеђење вероисповедања, обављањем верских обреда, похађањем верске службе или наставе, појединачно или у заједници с другима, као и да приватно или јавно изнесе своја верска уверења. Нико није дужан да се изјашњава о својим верским и другим уверењима. Устав утврђује да се слобода испољавања вере или уверења може ограничити само законом, и то само ако је то неопходно у демократском друштву, ради заштите живота и здравља људи, морала демократског друштва, слобода и права грађана зајемчених Уставом, јавне безбедности и јавног реда или ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње. Поред тога, по Уставу, родитељи и законски стараоци имају право да својој деци обезбеде верско и морално образовање у складу са својим уверењима.

У вези са слободом вероисповести, као и са уставним начелом о световности државе, Уставом се као битни елементи положаја цркава и верских заједница утврђују: њихова равноправност; одвојеност од државе; самосталност у уређивању унутрашње организације. Тако, по Уставу, у Републици Србији су цркве и верске заједнице равноправне и одвојене од државе. Оне су слободне да самостално уређују своју унутрашњу организацију и верске послове, да јавно врше верске обреде, да оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају, у складу са законом. Само Уставни суд може забранити верску заједницу, и то само из следећих разлога: ако њено деловање угрожава право на живот, право на психичко и физичко здравље, права деце, право на лични и породични интегритет, право на имовину, јавну безбедност и јавни ред или ако изазива и подстиче верску, националну или расну нетрпељивост.

Положај цркава и верских заједница уређен је Законом о црквама и верским заједницама. По том закону, субјекти верске слободе су традиционалне цркве (Српска Православна Црква, Римокатоличка Црква, Словачка Евангеличка Црква а. в., Реформатска Хришћанска Црква и Евангеличка Хришћанска Црква а. в.), традиционалне верске заједнице (Исламска верска заједница и Јеврејска верска заједница), конфесионалне заједнице и друге верске организације.

Приговор савести. По Уставу, нико није дужан да противно својој вери или убеђењима испуњава војну или другу обавезу која укључује употребу оружја. Ово право додатно обезбеђује заштиту психичког интегритета човека. Ипак, Устав утврђује да лице које се позове на приговор савести може бити позвано да испуни војну обавезу без обавезе да носи оружје, у складу са законом. По Закону о одбрани, војном обвезнику који из верских, моралних или других оправданих разлога савести жели војну обавезу да замени цивилном службом, омогућиће се служење у цивилној служби, под условима и на начин прописан посебним законом. Законом о цивилној служби уређено је остваривање права на приговор савести лица која подлежу војној обавези и извршавање војне обавезе у цивилној служби (цивилна служба је служба којом војни обвезник замењује служење војног рока са оружјем или без оружја а која се извршава у државним органима, организацијама, установама, јединицама и правним лицима одређеним решењем министра одбране). Законом о војној, радној и материјалној обавези утврђено је да војну обавезу у миру грађани извршавају у командама, јединицама и установама Војске Србије, осим лица која замене служење војног рока цивилном службом, као и то да се војни обвезници који војни рок служе без оружја распоређују на дужности и задатке на којима није потребно ношење и употреба оружја, а да су у осталим правима и дужностима изједначени са војним обвезницима који војни рок служе са оружјем. (Законом о војној, радној и материјалној обавези утврђено је да, након потпуне професионализације Војске Србије, Народна скупштина обуставља обавезу служења војног рока, на предлог Владе. У складу с тим, Народна скупштина донела је Одлуку о обустави обавезе служења војног рока; та одлука је донета 15. децембра 2010. године, а примењује се од 1. јануара 2011. године. Након обуставе обавезе служења војног рока, упућивање на служење војног рока врши се по принципу добровољности, у складу са законом.)

Слобода изражавања националне припадности. По Уставу, изражавање националне припадности је слободно. Та слобода подразумева, између осталог, право сваког лица на изражавање своје националне посебности и на коришћење свог језика и писма, у складу са законом. Поред тога, слобода изражавања националне припадности зајемчена је и тиме што, по Уставу, нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности.

3. Политичка права

Слобода мишљења и изражавања. Устав јемчи слободу мишљења и изражавања, као и слободу да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје. Тиме се грађанима омогућује да слободно изражавају своје ставове и мишљења

о људима, друштву, стањима и појавама. Слобода изражавања може само законом бити ограничена, и то ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије.

Слобода медија. Устав свакоме гарантује слободу да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања. Како је забрана цензуре основна претпоставка за делотворно остваривање слободе медија, Устав изричито прокламује да у Републици Србији нема цензуре. Међутим, Уставом је утврђено и то да надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања само ако је то у демократском друштву неопходно из следећих разлога: 1) ради спречавања позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка или нарушавање територијалног интегритета Републике Србије, 2) ради спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље или 3) ради спречавања заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље. Пошто се слобода медија може злоупотребити, Уставом је загарантовано право на исправку неистините, непотпуне или нетачно пренете информације којом је повређено нечије право или интерес, као и право на одговор на објављену информацију, а остваривање тих права уређује се законом.

Право на обавештеност. Свако, по Уставу, има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја, а средства јавног обавештавања дужна су да то право поштују. Такође, свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом.

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја уређена су права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва. Ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, тим законом је установљен Повереник за информације од јавног значаја, као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности. (С обзиром на то да тај орган обавља и послове заштите података о личности, његов пун назив је: Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.)

Изборно право. Ово право представља темељ на којем се заснива легитимност државне власти. Његовим остваривањем грађани учествују у обликовању политичке воље државе. Оно је познато и као „бирачко право". По Уставу, сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран. Дакле,

неопходно је да буду испуњена следећа три услова: 1) држављанство Републике Србије; 2) пунолетство; 3) пословна способност, па да једно лице може да врши изборно („бирачко") право, а то право обухвата право свакога да бира (активно бирачко право) и да буде биран (пасивно бирачко право). Начин остваривања изборног права уређује се законом, а упис у јединствени бирачки списак јесте услов за остваривање изборног (бирачког) права. Јединствени бирачки списак уређен је Законом о јединственом бирачком списку. По Уставу, изборно право је опште и једнако, што значи да га има свако лице које испуњава напред наведене услове и да свачији глас на изборима вреди једнако. Законом о избору народних посланика прецизирано је да право да бира народне посланике и да буде биран за народног посланика има пунолетни држављанин Републике Србије над којим није продужено родитељско право, односно који није потпуно лишен пословне способности, као и то да лице делимично лишено пословне способности може да бира народне посланике и да буде бирано за народног посланика ако суд решењем о делимичном лишењу пословне способности није утврдио да је неспособно да врши изборно право. Избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично. Поред тога што омогућује грађанима да се кандидују на изборима и да бирају своје представнике који ће у њихово име вршити власт, изборно право омогућује грађанима и учешће у појединим облицима непосредне демократије, као што су референдум и народна иницијатива. Изборно право ужива правну заштиту у складу са законом.

Слобода окупљања. Устав гарантује да је мирно окупљање грађана слободно. Окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу нити пријављивању, док се зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују надлежном државном органу, у складу са законом. Слобода окупљања није право апсолутног карактера, јер се може законом ограничити, али само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије.

Слобода удруживања. Устав јемчи слободу политичког, синдикалног и сваког другог удруживања, која обухвата и негативан аспект ове слободе – право да се остане изван сваког удружења. Удружења се оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води надлежни државни орган, у складу са законом. Устав утврђује и границе слободе удруживања, прво прокламујући да су забрањена тајна и паравојна удружења, а затим утврђујући да Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње. Поред тога, да не би била доведена у питање њихова непристрасност и објективност, Устав утврђује да судије Уставног суда, судије, јавни тужиоци,

Заштитник грађана, припадници полиције и припадници војске не могу бити чланови политичких странака.

Право на учешће у управљању јавним пословима, као и **право на петицију**, такође, спадају у ову групу људских права (политичка права).

4. Економска, социјална и културна права

Право на имовину. Устав јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. Ово право није апсолутног карактера, јер по Уставу право својине може бити одузето или ограничено, али само у јавном интересу који је утврђен на основу закона и уз накнаду која не може бити нижа од тржишне. Такође, законом се може ограничити начин коришћења имовине. Одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни дозвољено је само у складу са законом.

Право на рад. Ово право је комплексног карактера и обухвата читав низ посебних права. Устав прво јемчи право на рад, у складу са законом, а затим утврђује битне елементе тог права. Тако, свако има право на слободан избор рада. Свима су, под једнаким условима, доступна сва радна места. Свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа. Нико се, по Уставу, тих права не може одрећи. Женама, омладини и инвалидима омогућују се посебна заштита на раду и посебни услови рада, у складу са законом. Треба имати у виду да право на рад не подразумева обавезу државе да обезбеди запослење сваком радно способном грађанину. Из специфичне правне природе овог права произлази да је то пре свега право да се ради, право на релативну сигурност радног односа и право на материјално обезбеђење за време нежељене незапослености. Право на рад, у суштини, има за циљ да обавеже државу да ствара услове који омогућују да свако својим радом може да обезбеди неопходна средства за живот.

Право на штрајк. По Закону о штрајку, штрајк је прекид рада који запослени организују ради заштите својих професионалних и економских интереса по основу рада. Реч је, дакле, о колективној привременој обустави рада којој запослени прибегавају ради вршења притиска на послодавца да прихвати њихове захтеве који се односе на побољшање услова рада (у најширем смислу). Устав јемчи право запослених на штрајк, у складу са законом и колективним уговором. Право на штрајк може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности.

Право на образовање. Аутономија универзитета. Устав свакоме јемчи право на образовање, али се обим уставних гарантија разликује с обзиром на ниво образовања. Основно образовање је обавезно и

бесплатно, а средње образовање је бесплатно (не и обавезно). Високо образовање је доступно свима под једнаким условима, а Република Србија омогућује успешним и надареним ученицима слабијег имовног стања бесплатно високо образовање, у складу са законом. Оснивање школа и универзитета уређује се законом. Квалитету високог образовања доприноси Уставом зајемчена аутономија универзитета, високошколских и научних установа, која подразумева њихово право да, у складу са законом, самостално одлучују о свом уређењу и раду.

Право на здраву животну средину. Заштита животне средине све више добија на значају у савременом свету због интензивног техничко-технолошког развоја. Устав прокламује да свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Да би ово људско право било оствариво, држава, други колективитети, као и појединци, морају имати одређене обавезе, па Устав утврђује да је свако одговоран за заштиту животне средине и да је свако дужан да чува и побољшава животну средину. Република Србија и аутономна покрајина имају посебну одговорност за заштиту животне средине.

Посебна права везана за дете и породицу. Међу људским правима која гарантује Устав Републике Србије посебно се издвајају она која за циљ имају заштиту деце и породице. То су: право на закључење брака и равноправност супружника; слобода одлучивања о рађању деце; права детета; права и дужности родитеља; посебна заштита породице, мајке, самохраног родитеља и детета. Право на закључење брака и равноправност супружника обухвата право сваког лица да слободно одлучи о закључењу и раскидању брака, као и то да се брак закључује на основу слободно датог пристанка мушкарца и жене пред државним органом, да закључење, трајање и раскид брака почивају на равноправности мушкарца и жене, да се брак и односи у браку и породици уређују законом и да се ванбрачна заједница изједначава са браком, у складу са законом. Слобода одлучивања о рађању деце зајемчена је Уставом, при чему је установљена обавеза за Републику Србију да подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и да им помаже у томе. Права детета обухватају следећа посебна права: деца уживају људска права примерено свом узрасту и душевној зрелости; свако дете има право на лично име, упис у матичну књигу рођених, право да сазна своје порекло и право да очува свој идентитет; деца су заштићена од психичког, физичког, економског и сваког другог искоришћавања или злоупотребљавања; деца рођена изван брака имају једнака права као деца рођена у браку; права детета и њихова заштита уређују се законом. Права и дужности родитеља односе се на то да родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају и образују своју децу, у чему су равноправни, као и на то да сва или поједина права могу једном или обома родитељима бити одузета или ограничена само одлуком суда, ако је то у најбољем интересу детета, у

складу са законом. Посебна заштита породице, мајке, самохраног родитеља и детета зајемчена је Уставом; поред прокламације општег карактера да породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, у складу са законом, Устав изричито утврђује: да се мајци пружа посебна подршка и заштита пре и после порођаја; да се посебна заштита пружа деци о којој се родитељи не старају и деци која су ометена у психичком или физичком развоју; да деца млађа од 15 година не могу бити запослена нити, ако су млађа од 18 година, могу да раде на пословима штетним по њихово здравље или морал.

Право наслеђивања, **право на здравствену заштиту**, **право на социјалну заштиту**, **право на пензијско осигурање** и **слобода научног и уметничког стварања**, такође, спадају у ову групу људских права (економска, социјална и културна права).

5. Права странаца

Странац је свако лице које нема држављанство Републике Србије. То лице може бити страни држављанин или лице без држављанства (апатрид). По Уставу, странци, у складу са међународним уговорима, имају у Републици Србији сва права зајемчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Републике Србије (странци немају, на пример, изборно право).

У односу на наведено опште уставно начело о положају странаца, Устав утврђује и одређене специфичности у погледу права странаца. Тако странци уживају једно само њима својствено право – право на уточиште (азил). Устав гарантује да странац који основано страхује од прогона због своје расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или припадности некој групи или због својих политичких уверења, има право на уточиште у Републици Србији. Поступак за стицање уточишта уређује се законом.

Док држављанин Републике Србије не може бити протеран, Устав допушта могућност протеривања странца, али само под условима које сам Устав утврђује. Тако, по Уставу, странац може бити протеран само на основу одлуке надлежног органа, у законом предвиђеном поступку и ако му је обезбеђено право жалбе и то само тамо где му не прети прогон због његове расе, пола, вере, националне припадности, држављанства, припадности одређеној друштвеној групи, политичког мишљења или где му не прети озбиљно кршење права која су зајемчена Уставом Републике Србије. Устав такође утврђује да се улазак странаца у Републику Србију и боравак у њој уређује законом.

У погледу својинских права странаца, Устав утврђује да странци могу стећи својину на непокретностима, у складу са законом или међународним уговором, као и то да странци могу стећи право концесије на природним богатствима и добрима од општег интереса, као и друга

права одређена законом. У погледу положаја на тржишту, Устав прокламује да су страна лица изједначена на тржишту са домаћим.

6. Права припадника националних мањина

Поред људских права која су Уставом зајемчена свим грађанима Републике Србије, припадницима националних мањина Устав јемчи додатна, индивидуална и колективна права. Индивидуална права остварују се појединачно, док се колективна права остварују у заједници са другима, у складу са Уставом, законом и међународним уговорима. Путем колективних права, припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом. Устав даје припадницима националних мањина право на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма и утврђује да ради остварења тог права припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом.

Уставом су посебно зајемчена следећа права припадника националних мањина: забрана дискриминације националних мањина; равноправност у вођењу јавних послова; забрана насилне асимилације; право на очување посебности; право на удруживање и на сарадњу са сународницима; развијање духа толеранције.

Забрана дискриминације националних мањина. Устав јемчи припадницима националних мањина равноправност пред законом и једнаку законску заштиту. Забрањена је било каква дискриминација због припадности националној мањини. Не сматрају се дискриминацијом посебни прописи и привремене мере које Република Србија може увести у економском, социјалном, културном и политичком животу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, ако су усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају.

Равноправност у вођењу јавних послова. По Уставу, припадници националних мањина имају, под истим условима као остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције. При запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води се рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина.

Забрана насилне асимилације. Устав забрањује насилну асимилацију припадника националних мањина. Заштита припадника националних мањина од сваке радње усмерене ка њиховој насилној асимилацији уређује се законом. Забрањено је предузимање мера које би

проузроковале вештачко мењање националног састава становништва на подручјима где припадници националних мањина живе традиционално и у значајном броју.

Право на очување посебности. Устав припадницима националних мањина утврђује право: на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности; на употребу својих симбола на јавним местима; на коришћење свог језика и писма; да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику; на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина; на оснивање приватних образовних установа; да на своме језику користе своје име и презиме; да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику; на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја; на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом. У складу са Уставом, на основу закона, покрајинским прописима могу се установити додатна права припадника националних мањина.

Право на удруживање и на сарадњу са сународницима. Устав утврђује да припадници националних мањина могу да оснивају просветна и културна удружења, која добровољно финансирају, као и то да Република Србија признаје просветним и културним удружењима националних мањина посебну улогу у остваривању права припадника националних мањина. Припадници националних мањина имају право на несметане везе и сарадњу са сународницима изван територије Републике Србије.

Развијање духа толеранције. По Уставу, у области образовања, културе и информисања Република Србија подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет.

VI. ЕКОНОМСКО УРЕЂЕЊЕ И ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ

1. Економско уређење

Уставна концепција економског уређења у Републици Србији заснива се на моделу слободне тржишне привреде. По Уставу, економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди,

отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине. Република Србија представља јединствено привредно подручје са јединственим тржиштем роба, рада, капитала и услуга, а утицај тржишне привреде на социјални и економски положај запослених усклађује се кроз социјални дијалог између синдиката и послодаваца.

Предузетништво је слободно, при чему та слобода није апсолутна, јер се предузетништво може ограничити, али само законом, и то ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради безбедности Републике Србије.

Устав јемчи свима једнак правни положај на тржишту, а пошто слободног тржишта нема ако је ограничена слободна конкуренција, Устав забрањује акте којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја. Устав такође гарантује да права стечена улагањем капитала на основу закона не могу законом бити умањена.

Страна лица су на тржишту изједначена са домаћим. Страна физичка и правна лица могу стећи својину на непокретностима, у складу са законом или међународним уговором. Странци могу стећи право концесије на природним богатствима и добрима од општег интереса, као и друга права одређена законом.

Устав јемчи приватну, задружну и јавну својину. Јавна својина је државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе. Сви облици својине имају једнаку правну заштиту, а средства из јавне својине отуђују се на начин и под условима утврђеним законом. Пошто не предвиђа друштвену својину као облик својине, Устав налаже претварање постојеће друштвене својине у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом.

Природна богатства, добра за које је законом одређено да су од општег интереса и имовина коју користе органи Републике Србије у државној су имовини. У државној имовини могу бити и друге ствари и права, у складу са законом. Физичка и правна лица могу стећи поједина права на одређеним добрима у општој употреби, под условима и на начин предвиђен законом. Природна богатства користе се под условима и на начин предвиђен законом. Имовина аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, начин њеног коришћења и располагања, уређују се законом. Право јавне својине и одређена друга имовинска права Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе уређена су Законом о јавној својини.

Коришћење и располагање пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем и градским грађевинским земљиштем у приватној својини слободно је, с тим да се законом могу ограничити облици коришћења и располагања, односно прописати услови за коришћење и

располагање да би се отклонила опасност од наношења штете животној средини или да би се спречила повреда права и на закону заснованих интереса других лица.

Устав утврђује да је свако дужан да чува природне реткости и научно, културно и историјско наслеђе, као добра од општег интереса, у складу са законом, при чему посебну одговорност за очување овог наслеђа имају Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Устав јемчи да Република Србија штити потрошаче, а посебно су забрањене радње усмерене против здравља, безбедности и приватности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту.

Република Србија, по Уставу, стара се о равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом.

2. Јавне финансије

Устав утврђује да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом, као и да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и да се заснива на економској моћи обвезника.

Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности. Законом се утврђују рокови у којима буџет мора бити усвојен, као и начин привременог финансирања.

Извршавање свих буџета контролише Државна ревизорска институција. Државна ревизорска институција је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, самостална је и подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара за обављање послова из своје надлежности. Народна скупштина разматра предлог завршног рачуна буџета по прибављеном мишљењу Државне ревизорске институције. Правни положај, надлежност, организација и начин рада Државне ревизорске институције уређени су Законом о Државној ревизорској институцији.

Устав утврђује да Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу да се задужују, при чему се услови и поступак задуживања уређују законом.

Народна банка Србије је централна банка Републике Србије, самостална је и подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара за свој рад. Народном банком Србије руководи гувернер, кога бира Народна скупштина. Положај, организација, овлашћења и функције Народне банке Србије уређени су Законом о Народној банци Србије.

VII. УРЕЂЕЊЕ ВЛАСТИ

Мада држава по својој природи представља јединствен и целовит организам, у смислу вршења суверене власти на одређеној територији, због свеобухватности послова које држава обавља у вршењу те власти могуће је говорити о појединим функцијама државне власти. Ове функције држава остварује преко својих органа.

Део Устава који се односи на уређење власти утврђује државне органе који су носиоци одређених функција државне власти у Републици Србији, њихов састав, положај и однос са другим органима у држави. Сагласно Уставом утврђеном начелу поделе власти, уређење власти у Републици Србији почива на подели власти на законодавну, извршну и судску власт.

Основна функција државног органа који има законодавну власт јесте доношење закона. Законодавну власт, по Уставу, врши Народна скупштина.

Основна функција државног органа који има извршну власт јесте непосредно и конкретно обављање мноштва државних послова којима је циљ извршавање закона. По Уставу, извршну власт у Републици Србији врши Влада.

Судска власт има функцију очувања и заштите утврђеног правног поретка, а остварује се доношењем конкретних правних аката, судских одлука, којима се решавају спорови о праву између правних субјеката, односно којима се утврђује како треба применити право у конкретном случају. Сагласно Уставом утврђеном начелу поделе власти, судска власт у Републици Србији је независна и припада посебним државним органима – судовима.

1. Народна скупштина

Положај и надлежност Народне скупштине. Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији.

У складу са наведеним положајем у систему власти, Народна скупштина је надлежна да:

1. доноси и мења Устав;
2. одлучује о промени границе Републике Србије;
3. расписује републички референдум;
4. потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања;
5. одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање;
6. надзире рад служби безбедности;
7. доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије;
8. даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине;

9. усваја стратегију одбране;
10. усваја план развоја и просторни план;
11. усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, на предлог Владе;
12. даје амнестију за кривична дела.

Поред тога, у оквиру својих изборних права, Народна скупштина:

1. бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара;
2. бира и разрешава судије Уставног суда (по Уставу, Народна скупштина бира пет судија Уставног суда; Уставни суд чини 15 судија);
3. бира четири члана Високог савета судства, четири члана Високог савета тужилаштва и бира Врховног јавног тужиоца и одлучује о престанку његове функције;
4. бира и разрешава гувернера Народне банке Србије и надзире његов рад;
5. бира и разрешава Заштитника грађана и надзире његов рад;
6. бира и разрешава и друге функционере одређене законом (на пример: Законом о забрани дискриминације предвиђено је да Повереника за заштиту равноправности бира Народна скупштина).

Народна скупштина врши и друге послове одређене Уставом и законом (на пример, Уставом је одређено да Народна скупштина разрешава председника Републике због повреде Устава).

По Уставу, о Народној скупштини се доноси закон. У складу с тим, донет је Закон о Народној скупштини, којим су уређени положај, надлежност, организација и начин рада и одлучивања Народне скупштине, као и друга питања од значаја за рад Народне скупштине. Одређена питања у вези са организацијом и начином рада Народне скупштине, поступцима за доношење аката Народне скупштине, као и друга питања која нису уређена Законом о Народној скупштини, уређују се Пословником Народне скупштине.

Састав Народне скупштине, избор и трајање мандата народних посланика. Народна скупштина је једнодома и чини је 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом. У Народној скупштини обезбеђују се равноправност и заступљеност полова и представника националних мањина, у складу са законом. Избор и престанак мандата народних посланика уређен је Законом о избору народних посланика.

По Закону о избору народних посланика, народни посланици бирају се у Републици Србији као једној изборној јединици. Гласа се за изборну листу кандидата за народне посланике (изборна листа). Изборну листу може поднети политичка странка, коалиција политичких странака и група грађана. Органи за спровођење избора су Републичка изборна комисија, локалне изборне комисије и бирачки одбори. Посланички

мандати расподељују се сразмерно броју добијених гласова, односно свакој изборној листи припада број мандата који је сразмеран броју добијених гласова (дакле, мандати се расподељују по систему сразмерног представништва, тј. по пропорционалном изборном систему). У расподели мандата могу учествовати само изборне листе које су добиле најмање 3% гласова од броја бирача који су гласали. Изборна листа националне мањине учествује у расподели мандата и онда када добије мање од 3% гласова од броја бирача који су гласали. Републичка изборна комисија расподељује мандате применом система највећег количника (тај систем назива се Д´Онтов систем, а представља један од могућих система расподеле мандата у оквиру пропорционалног изборног система).

Изборе за народне посланике расписује председник Републике, 90 дана пре истека мандата Народне скупштине, тако да се избори окончају у наредних 60 дана. Прву седницу Народне скупштине заказује председник Народне скупштине из претходног сазива, тако да се седница одржи најкасније 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора. Народна скупштина на првој седници потврђује посланичке мандате. Народна скупштина конституисана је потврђивањем мандата две трећине народних посланика. На одлуку донету у вези са потврђивањем мандата допуштена је жалба Уставном суду, који по њој одлучује у року од 72 сата. Конституисањем Народне скупштине (потврђивањем мандата две трећине народних посланика) престаје мандат претходног сазива Народне скупштине.

Мандат народног посланика почиње да тече даном потврђивања мандата у Народној скупштини и траје четири године, односно до престанка мандата народних посланика тог сазива Народне скупштине.

Законом о избору народних посланика прецизирано је да народном посланику престаје мандат када се потврде мандати за две трећине народних посланика из наредног сазива Народне скупштине, а да, пре него што се потврде мандати за две трећине народних посланика из наредног сазива Народне скупштине, народном посланику мандат престаје: 1) ако умре; 2) ако је правноснажном судском одлуком потпуно лишен пословне способности, односно ако је правноснажном судском одлуком о делимичном лишењу пословне способности утврђено да је неспособан да врши изборно право; 3) ако је правноснажном судском одлуком осуђен на казну затвора у трајању од најмање шест месеци; 4) ако је преузео функцију која је по Уставу и закону неспојива с функцијом народног посланика; 5) ако је изгубио држављанство Републике Србије; 6) ако поднесе оставку.

Народни посланик не може бити истовремено посланик у скупштини аутономне покрајине, нити функционер у органима извршне власти и правосуђа. Народни посланик такође не може обављати ни друге функције, послове и дужности за које је законом утврђено да представљају сукоб интереса.

Имунитет народног посланика. По Уставу, народни посланик ужива имунитет. Имунитет народног посланика изражава се у два облика.

Прво, народни посланик не може бити позван на кривичну или другу одговорност за изражено мишљење или гласање у вршењу своје посланичке функције.

Друго, народни посланик који се позвао на имунитет не може бити притворен, нити се против њега може водити кривични или други поступак у коме се може изрећи казна затвора, без одобрења Народне скупштине.

Први облик имунитета штити народног посланика кад врши посланичку функцију, и то тако што успоставља његову неодговорност за изражено мишљење (говор) и гласање у Народној скупштини. За изражено мишљење изван Народне скупштине (које није изражено у вршењу посланичке функције) народни посланик је (у смислу овог облика имунитета) одговоран као и сваки други грађанин. Овај облик имунитета обезбеђује народном посланику слободу изражавања и слободу гласања кад врши своју посланичку функцију, јер га унапред ослобађа одговорности за оно што каже и за то како гласа. Ова неодговорност важи не само док народном посланику траје мандат, већ и по престанку мандата, јер је потпуна слобода изражавања мишљења и гласања могућа само ако имунитет штити народног посланика и после престанка његовог мандата.

Други облик имунитета штити народног посланика у погледу његових поступака и активности изван вршења посланичке функције. То је процесни имунитет, који спречава примену општег правног режима на народног посланика без одобрења Народне скупштине. Наиме, без одобрења Народне скупштине, народни посланик који се позвао на имунитет не може бити притворен, нити се против њега може водити кривични или други поступак у коме се може изрећи казна затвора. Сврха овог имунитета јесте да штити народног посланика од тенденциозног оптуживања с циљем вршења притиска на њега у погледу тога како ће вршити посланичку функцију (на пример како ће гласати о одређеном питању). Имунитет има правно дејство само ако се народни посланик позове на имунитет. Али, ако се народни посланик не позове на имунитет, Народна скупштина има право да успостави имунитет. Од ових правила постоји један изузетак. Наиме, народни посланик који је затечен у извршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година може бити притворен и без одобрења Народне скупштине.

Други облик имунитета је по свом дејству слабији од првог, јер штити народног посланика само за време трајања његовог мандата, па представља само одлагање вођења кривичног или другог поступка (док Народна скупштина не укине имунитет, а најдуже док траје мандат народног посланика). Наиме, када је против народног посланика покренут кривични (или други) поступак, па се тај поступак није могао

водити због постојања имунитета, то не значи да то лице (народни посланик) никада неће одговарати за извршено дело. Устав изричито предвиђа да у кривичном или другом поступку у коме је успостављен имунитет не теку рокови прописани за тај поступак. То значи да неће наступити застарелост, па ће поступак бити настављен онда када народном посланику престане мандат.

Начин рада и одлучивања у Народној скупштини. Устав предвиђа четири начина одлучивања у Народној скупштини. Опште правило је да Народна скупштина одлуке доноси већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика (проста већина). Други начин одлучивања представља одлучивање о посебно значајним питањима утврђеним Уставом о којима Народна скупштина одлучује већином гласова свих народних посланика (квалификована већина). Трећи начин одлучивања представља одлучивање већином од три петине гласова свих народних посланика (када Народна скупштина бира Врховног јавног тужиоца и одлучује о престанку његове функције). Четврти начин одлучивања представља одлучивање о најзначајнијим питањима, као што су на пример промена Устава и разрешење председника Републике, када Народна скупштина одлучује двотрећинском већином од укупног броја народних посланика.

Већином гласова свих народних посланика Народна скупштина:

1. даје амнестију за кривична дела,
2. проглашава и укида ванредно стање,
3. прописује мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању,
4. доноси закон којим Република Србија поверава аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности,
5. даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине,
6. одлучује о Пословнику о свом раду,
7. укида имунитет народним посланицима, председнику Републике, члановима Владе и Заштитнику грађана,
8. усваја буџет и завршни рачун,
9. бира чланове Владе и одлучује о престанку мандата Владе и министара,
10. одлучује о одговору на интерпелацију,
11. бира судије Уставног суда и одлучује о њиховом разрешењу и престанку мандата,
12. бира и разрешава гувернера Народне банке Србије, Савет гувернера и Заштитника грађана,
13. врши и друге изборне надлежности Народне скупштине.

Већином гласова свих народних посланика Народна скупштина одлучује и о законима којима се уређују:

1. референдум и народна иницијатива,
2. уживање индивидуалних и колективних права припадника националних мањина,
3. план развоја и просторни план,
4. јавно задуживање,
5. територија аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе,
6. закључивање и потврђивање међународних уговора,
7. друга питања одређена Уставом (на пример, ако Народна скупштина одлучи да поново гласа о закону који је председник Републике вратио на одлучивање, закон се изгласава већином од укупног броја посланика).

Већином од три петине гласова свих народних посланика Народна скупштина бира Врховног јавног тужиоца и одлучује о престанку његове функције.

Народна скупштина одлучује двотрећинском већином од укупног броја народних посланика када одлучује: о промени Устава (тј. када усваја предлог за промену Устава и када усваја акт о промени Устава); о разрешењу председника Републике; о промени границе Републике Србије (по Уставу, граница Републике Србије мења се по поступку предвиђеном за промену Устава); о посебном закону којим се уређује суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија (по Уставу, тај закон се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава); о уставном закону за спровођење промене Устава. Такође, већином од две трећине гласова свих народних посланика Народна скупштина бира четири члана Високог савета судства и четири члана Високог савета тужилаштва.

По Закону о Народној скупштини, акти које доноси Народна скупштина јесу: закон, буџет, завршни рачун, план развоја, просторни план, пословник, стратегија, декларација, резолуција, препорука, одлука, закључак и аутентично тумачење закона.

Заседања Народне скупштине. Заседање је временски период у којем се Народна скупштина састаје и ради (рад Народне скупштине и њених радних тела у току заседања одвија се на седницама). Народна скупштина се састаје у два редовна заседања годишње. Прво редовно заседање почиње првог радног дана у марту, а друго редовно заседање почиње првог радног дана у октобру. Редовно заседање не може трајати дуже од 90 дана. Народна скупштина састаје се у ванредно заседање на захтев најмање једне трећине народних посланика или на захтев Владе, са унапред одређеним дневним редом. Народна скупштина састаје се без позива после проглашења ратног или ванредног стања.

Право предлагања закона. По Уставу, право предлагања закона, других прописа и општих аката имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача.

Право предлагања закона из своје надлежности имају Заштитник грађана и Народна банка Србије.

Референдум. Народна скупштина расписује референдум о питању из своје надлежности на захтев већине свих народних посланика или на захтев најмање 100.000 бирача, у складу са Уставом и законом.

Предмет референдума не могу бити обавезе које произлазе из међународних уговора, закони који се односе на људска и мањинска права и слободе, порески и други финансијски закони, буџет и завршни рачун, увођење ванредног стања и амнестија, као ни питања која се тичу изборних надлежности Народне скупштине.

Предмет референдума на ком се одлучује о питању које се уређује актом ниже правне снаге од закона мора бити сагласан Уставу и закону.

Устав предвиђа обавезан републички референдум чији је предмет акт о промени Устава, ако се промена Устава односи на преамбулу Устава, начела Устава, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашавање ратног и ванредног стања, одступање од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању или поступак за промену Устава.

Дакле, Народна скупштина расписује референдум за територију Републике Србије када грађани треба да одлуче: 1) о питању за које је то Уставом одређено; 2) о питању из надлежности Народне скупштине на захтев већине свих народних посланика; 3) о питању из надлежности Народне скупштине на захтев најмање 100.000 бирача.

Распуштање Народне скупштине. Због великог значаја овакве одлуке за стабилност земље, Устав утврђује када Народна скупштина мора бити распуштена, када може бити распуштена и када не може бити распуштена.

Распуштање Народне скупштине је у надлежности председника Републике.

Председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину у четири случаја:

– ако Народна скупштина у року од 90 дана од дана конституисања не изабере Владу;
– ако председник Владе поднесе оставку, па Влади, сагласно Уставу, престане мандат даном констатације оставке председника Владе, а онда Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана констатације оставке председника Владе;
– ако Народна скупштина изгласа неповерење Влади, па Влади, сагласно Уставу, престане мандат, а онда Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана изгласавања неповерења;
– ако Народна скупштина не изгласа поверење Влади, па Влади, сагласно Уставу, престане мандат, а онда Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана неизгласавања поверења.

Председник Републике може, на образложени предлог Владе, распустити Народну скупштину. По Закону о председнику Републике,

председник Републике је дужан да у року од 72 сата донесе указ којим на образложен предлог Владе распушта Народну скупштину или да Владу и јавност обавести о томе да не прихвата предлог Владе.

По Уставу, Влада којој је престао мандат не може председнику Републике предложити распуштање Народне скупштине. Такође, Влада не може предложити распуштање Народне скупштине ако је поднет предлог да јој се изгласа неповерење или ако је поставила питање свога поверења. (Закон о председнику Републике томе додаје да председник Републике неће разматрати предлог Владе да се Народна скупштина распусти ни ако Народна скупштина није прихватила Владин одговор на интерпелацију.)

Народна скупштина не може бити распуштена за време ратног или ванредног стања.

Истовремено са распуштањем Народне скупштине председник Републике расписује изборе за народне посланике, тако да се избори окончају најкасније за 60 дана од дана расписивања.

Народна скупштина која је распуштена врши само текуће или неодложне послове, одређене законом. По Закону о Народној скупштини, у случају распуштања, Народна скупштина, односно надлежни одбор Народне скупштине, врши само текуће или неодложне послове, а нарочито: 1) решавање мандатно-имунитетских питања, 2) остваривање међународне сарадње у складу са Законом о Народној скупштини, 3) поједине случајеве решавања материјално – статусних питања народних посланика и других изабраних и именованих лица, 4) ако су везани за законски рок или то налажу потребе државе.

У случају проглашења ратног или ванредног стања поново се успоставља пуна надлежност Народне скупштине, која траје до окончања ратног, односно ванредног стања.

2. Председник Републике

Положај и надлежност. По Уставу, председник Републике изражава државно јединство Републике Србије.

Председник Републике има следеће надлежности:

1. представља Републику Србију у земљи и иностранству;
2. указом проглашава законе, у складу с Уставом;
3. предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа;
4. предлаже Народној скупштини носиоце функција, у складу са Уставом и законом (на пример: по Уставу, предлаже Народној скупштини листу од 10 кандидата за судије Уставног суда, са које Народна скупштина бира пет судија; по Закону о Народној банци Србије, предлаже Народној скупштини гувернера Народне банке Србије);

5. поставља и опозива указом амбасадоре Републике Србије, на основу предлога Владе;
6. прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника;
7. даје помиловања и одликовања;
8. врши и друге послове одређене Уставом (на пример: именује пет судија Уставног суда између 10 кандидата које предложи Народна скупштина; указом распушта Народну скупштину у случајевима одређеним Уставом).

Такође, председник Републике, у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије.

По Уставу, о председнику Републике доноси се закон. У складу с тим, донет је Закон о председнику Републике, који у погледу Уставом одређених надлежности председника Републике прописује да се оне могу разрадити законом или другим прописом само ако то Устав изричито допушта или ако то налаже њихова природа.

По Закону о председнику Републике, правни акти које председник Републике доноси јесу: укази, одлуке, правила, наредбе, наређења и други правни акти који су одређени законом. Указом председник Републике проглашава закон, распушта Народну скупштину, поставља и опозива амбасадоре Републике Србије, даје одликовања и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије. Одлуком председник Републике расписује изборе за народне посланике, предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, даје помиловања и одлучује у питањима за која не доноси друге правне акте. Надлежности у области одбране председник Републике остварује доношењем одлука, правила, наредаба, наређења и других правних аката који су одређени законом.

Председник Републике не може обављати другу јавну функцију или професионалну делатност.

Председник Републике ужива имунитет као народни посланик, а о његовом имунитету одлучује Народна скупштина.

Проглашење закона. Председник Републике је дужан да најкасније у року од 15 дана од дана изгласавања закона, односно најкасније у року од седам дана ако је закон донет по хитном поступку, донесе указ о проглашењу закона или да закон врати Народној скупштини на поновно одлучивање, уз писмено образложење (које садржи разлоге због којих није прогласио закон).

По Закону о председнику Републике, председник Републике може, уз писмено образложење, вратити Народној скупштини изгласани закон на поновно одлучивање ако сматра да закон није сагласан са Уставом или да је у супротности с потврђеним међународним уговорима или општеприхваћеним правилима међународног права или да при доношењу закона није поштована процедура која је прописана за доношење закона или да закон не уређује неку област на одговарајући

начин, с тим што председник Републике не може Народној скупштини вратити на поновно одлучивање закон о коме су се грађани изјаснили на референдуму пре његовог доношења и закон који су грађани потврдили на референдуму.

Ако Народна скупштина одлучи да поново гласа о закону који је председник Републике вратио на одлучивање, закон се изгласава већином од укупног броја посланика.

Председник Републике је дужан да прогласи поновно изгласани закон. То значи да он нема право да га поново врати Народној скупштини (па ни у случају да је Народна скупштина поново изгласала закон у истоветном тексту какав је био и први пут).

Устав садржи решење и за случај да председник Републике не донесе указ о проглашењу закона у Уставом предвиђеном року. Ако до тога дође, указ о проглашењу закона доноси председник Народне скупштине. Према томе, председник Републике нема право да трајно спречи Народну скупштину да донесе одређени закон јер, према начелу поделе власти, законодавна власт припада Народној скупштини, па као што нико нема право да донесе закон уместо ње, тако је нико не може ни спречити у доношењу закона.

Избор, мандат и престанак мандата председника Републике. Председника Републике бирају грађани, на непосредним изборима, тајним гласањем. Изборе за председника Републике расписује председник Народне скупштине 90 дана пре истека мандата председника Републике, тако да се избори окончају у наредних 60 дана.

По Закону о избору председника Републике, право да бира председника Републике и да буде биран за председника Републике има сваки пунолетни држављанин Републике Србије над којим није продужено родитељско право, односно који није потпуно лишен пословне способности. Лице делимично лишено пословне способности може да бира председника Републике и да буде бирано за председника Републике ако суд решењем о делимичном лишењу пословне способности није утврдио да је неспособно да врши изборно право. Кандидата за председника Републике може предложити политичка странка, коалиција политичких странака и група грађана. Приликом подношења предлога кандидата обавезно се доставља најмање 10.000 писмених изјава бирача да подржавају предлог кандидата.

За председника Републике изабран је кандидат који је добио већину гласова бирача који су гласали. Ако ниједан кандидат не добије већину гласова бирача који су гласали, Републичка изборна комисија доноси решење којим одређује да се понови гласање у року од 15 дана од дана доношења тог решења о понављању гласања. На поновном гласању учествују два кандидата која су добила највећи број гласова (више од два кандидата учествују на поновљеном гласању само ако их више њих дели прво или друго место, дакле ако су добили исти број

гласова). На поновном гласању за председника Републике изабран је кандидат који је добио највећи број гласова.

Приликом ступања на дужност, председник Републике, пред Народном скупштином, полаже заклетву. Мандат председника Републике траје пет година и почиње да тече од дана полагања заклетве пред Народном скупштином. Ако мандат председника Републике истиче за време ратног или ванредног стања, продужава се, тако да траје до истека три месеца од дана престанка ратног, односно ванредног стања. Нико не може више од два пута да буде биран за председника Републике, а Закон о председнику Републике то даље прецизира утврђујући да нико не може више од два пута да буде изабран за председника Републике, без обзира на то колико су му трајали први и други мандат (дакле и ако је један од мандата трајао мање од половине мандатног периода од пет година, то ће се ипак рачунати као један избор на функцију председника Републике).

Мандат председника Републике престаје: 1) истеком времена на које је изабран, 2) оставком или 3) разрешењем.

Председник Републике подноси оставку председнику Народне скупштине. Кад председник Републике поднесе оставку, он о томе обавештава јавност и председника Народне скупштине. Даном подношења оставке председнику Републике престаје мандат.

Разрешење председника Републике. Председник Републике разрешава се због повреде Устава, одлуком Народне скупштине, гласовима најмање две трећине народних посланика. Дакле, једини разлог за разрешење може бити повреда Устава од стране председника Републике.

Поступак за разрешење може да покрене Народна скупштина, на предлог најмање једне трећине народних посланика. Устав не утврђује већину којом Народна скупштина одлучује о покретању поступка за разрешење председника Републике, поступајући по предлогу најмање једне трећине народних посланика, али ту већину утврђује Закон о председнику Републике. Наиме, по Закону о председнику Републике, одлука Народне скупштине којом се прихвата предлог најмање једне трећине народних посланика да се покрене поступак за разрешење председника Републике и којом се поступак за разрешење покреће – доноси се већином гласова свих народних посланика.

Устав утврђује да је Уставни суд дужан да по покренутом поступку за разрешење, најкасније у року од 45 дана, одлучи о постојању повреде Устава. Пошто је повреда Устава једини разлог због којег председник Републике може бити разрешен дужности, а Уставни суд је једини надлежан да цени да ли је Устав повређен, може се закључити да је овакво уставно решење предвиђено првенствено зато да би се гарантовало да поступак разрешења председника Републике не буде политички мотивисан већ правно заснован, чиме се чува стабилност државе и њених

институција. Поступак одлучивања Уставног суда о повреди Устава од стране председника Републике уређен је Законом о Уставном суду. По том закону, одлуку Народне скупштине којом се покреће поступак за разрешење председника Републике Уставном суду доставља председник Народне скупштине. Ако Уставни суд утврди да је поступак за разрешење председника Републике покренут у складу са Уставом и законом, одлука Народне скупштине којом се покреће поступак одлучивања о повреди Устава доставља се на одговор председнику Републике, у року који Уставни суд одреди. После истека рока за одговор, председник Уставног суда заказује расправу, на коју позива председника Републике и председника Народне скупштине. У поступку одлучивања о повреди Устава од стране председника Републике Уставни суд је ограничен само на одлучивање о повредама одредаба Устава које су наведене у одлуци Народне скупштине о покретању поступка. Уставни суд затим одлучује да ли је председник Републике повредио Устав и одлуку о томе доставља Народној скупштини и председнику Републике.

Ако Уставни суд утврди да је председник Републике повредио Устав, Народна скупштина може разрешити председника Републике одлуком за коју мора гласати најмање две трећине народних посланика. Ако се одлука о разрешењу не донесе том већином, председник Републике остаје на функцији, без обзира на то што је Уставни суд утврдио да је председник Републике повредио Устав.

Замењивање председника Републике. Када је председник Републике спречен да обавља дужност или му мандат престане пре истека времена на које је биран, замењује га председник Народне скупштине. Председник Народне скупштине може да замењује председника Републике најдуже три месеца.

По Закону о председнику Републике, председник Народне скупштине, док замењује председника Републике, овлашћен је да представља Републику Србију у земљи и иностранству, да прима опозивна и акредитивна писма страних дипломатских представника, да распише изборе за Народну скупштину, да предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, да врши надлежности у области одбране Републике Србије и да командује Војском Србије. Такође, председник Народне скупштине који замењује председника Републике дужан је да распусти Народну скупштину у свим случајевима у којима је то уставна дужност председника Републике и да сваки изгласани закон прогласи указом. Дакле, по Закону о председнику Републике, председник Народне скупштине, док замењује председника Републике, нема сва овлашћења председника Републике, па он на пример нема право да, уз писмено образложење, изгласани закон врати Народној скупштини на поновно одлучивање.

Устав утврђује да је председник Народне скупштине дужан да распише изборе за председника Републике тако да се одрже најкасније

три месеца од настанка спречености председника Републике, односно најкасније три месеца од престанка мандата на који је председник Републике биран.

3. Влада

Положај, састав, надлежност и одговорност. Влада је носилац извршне власти у Републици Србији.

Владу чине председник Владе, један или више потпредседника и министри. Министри могу бити ресорни министри (ресорни министар руководи министарством које се образује за послове државне управе у једној области или у више међусобно повезаних области и одговаран је за стање у тој области, односно у тим областима) или министри без портфеља (министар без портфеља не руководи министарством већ од председника Владе добија конкретна задужења да се бави питањем које не спада ни у један ресор или је заједничко за све ресоре или за више ресора; министар без портфеља може руководити службом Владе). Број потпредседника Владе и министара без портфеља одређује Народна скупштина при сваком избору Владе, на предлог кандидата за председника Владе.

Као и у другим земљама са парламентарним системом власти, и у Републици Србији Владу образује парламент (Народна скупштина) према политичким критеријумима, од представника политичке већине у парламенту. Стога, Влада може бити: једностраначка – састављена искључиво од представника једне политичке странке; коалициона – састављена од две политичке странке или од више политичких странака, које заједно имају већину у парламенту и које су образовале страначки савез ради избора Владе; концентрациона – када се образује од свих политичких странака у парламенту, обично у кризним ситуацијама. Влада може бити и експертска, као последица става политичке већине у парламенту да у Влади треба да буду личности изабране према стручним, а не политичким критеријумима.

По Уставу, Влада има следеће надлежности:

1. утврђује и води политику;
2. извршава законе и друге опште акте Народне скупштине;
3. доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона;
4. предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач (на пример: ако су закон предложили народни посланици или бирачи);
5. усмерава и усклађује рад министарстава и других органа државне управе и врши надзор над њиховим радом;
6. врши и друге послове одређене Уставом и законом.

По Уставу, о Влади се доноси закон. У складу с тим, донет је Закон о Влади, који, између осталог, прецизира: да Влада утврђује и води

политику Републике Србије у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине; да Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере; да Влада заступа Републику Србију као правно лице и при томе врши права и обавезе које Република Србија има као оснивач јавних предузећа, установа и других организација, ако законом није друкчије одређено; да Влада располаже имовином Републике Србије, ако законом није друкчије одређено; да је Влада у оквиру својих надлежности самостална; да Влада надзире рад органа државне управе, усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката и усклађује њихов рад; да ако орган државне управе (или ималац јавних овлашћења на нивоу Републике Србије) не донесе пропис, доноси га Влада ако би недоношење прописа могло изазвати штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности; да Влада може поништити или укинути пропис органа државне управе који је у супротности са законом или прописом Владе и одредити рок за доношење новог прописа.

Закон о Влади такође прописује да Влада доноси уредбе, одлуке, пословник, решења, закључке и декларације. Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона. Влада доноси пословник којим, у складу са Законом о Влади, прописује уређење, начин рада и одлучивања Владе. Влада одлуком оснива јавна предузећа, установе и друге организације, предузима мере и уређује питања од општег значаја и одлучује о другим стварима за које је законом или уредбом одређено да их Влада уређује одлуком. Влада решењем одлучује о постављењима, именовањима и разрешењима, у управним стварима и у другим питањима од појединачног значаја. Кад не доноси друге акте, Влада доноси закључке. Декларацијом се изражава став Владе о неком питању.

Председник Владе води и усмерава рад Владе, стара се о уједначеном политичком деловању Владе, усклађује рад чланова Владе и представља Владу. Председник Владе може осталим члановима Владе давати обавезна упутства и посебна задужења, сходно програму и политици Владе. По Закону о Влади, председник Владе може бити истовремено и министар.

Потпредседник Владе усмерава и усклађује рад органа државне управе у областима које одреди председник Владе. Председник Владе може овластити потпредседника Владе да руководи пројектом из делокруга више органа државне управе. По Закону о Влади, потпредседник Владе може бити истовремено и министар. Председник Владе одређује једног потпредседника Владе за првог потпредседника Владе, који га замењује за време одсутности или спречености са свим овлашћењима председника Владе, изузев овлашћења на предлагање избора или

разрешења члана Владе. Први потпредседник Владе помаже председнику Владе у вођењу и усмеравању Владе, старању о јединству политичког деловања Владе и усклађивању рада чланова Владе.

Полазећи од уставних надлежности Владе и чињенице да је Народна скупштина та која је бира, Устав утврђује да је Влада одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе. Министри су за свој рад и за стање у области из делокруга министарства одговорни председнику Владе, Влади и Народној скупштини. По Закону о Влади, министар је одговоран за спровођење програма и политике Владе, за одлуке и мере које је донео или пропустио да донесе или предузме и за извршавање обавезних упутстава и посебних задужења која му је одредио председник Владе.

Председник Владе и члан Владе не одговарају за мишљење изнето на седници Владе или Народне скупштине, или за гласање на седници Владе. Председник и члан Владе уживају имунитет као народни посланик, а о имунитету председника и члана Владе одлучује Влада.

По Уставу, члан Владе не може бити народни посланик у Народној скупштини, посланик у скупштини аутономне покрајине и одборник у скупштини јединице локалне самоуправе, нити члан извршног већа аутономне покрајине или извршног органа јединице локалне самоуправе. Закон о Влади томе додаје да члан Владе не може бити на другој јавној функцији у државном органу, органу аутономне покрајине, општине, града, града Београда, нити вршити делатност која је по закону неспојива с дужношћу члана Владе, нити створити могућност сукоба јавног и приватног интереса.

Избор, мандат и престанак мандата Владе. По Уставу, кандидата за председника Владе Народној скупштини предлаже председник Републике, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа. По Закону о председнику Републике, председник Републике дужан је да Народној скупштини предложи оног кандидата за председника Владе који може да обезбеди избор Владе. Кандидат за председника Владе Народној скупштини износи програм Владе и предлаже њен састав. Народна скупштина истовремено гласа о програму Владе и избору председника и чланова Владе. Влада је изабрана ако је за њен избор гласала већина од укупног броја народних посланика.

Мандат Владе траје до истека мандата Народне скупштине која ју је изабрала, а почиње да тече даном полагања заклетве пред Народном скупштином. Мандат Владе престаје пре истека времена на које је изабрана: распуштањем Народне скупштине, изгласавањем неповерења Влади, неизгласавањем поверења Влади и оставком председника Владе.

Из наведеног произлази: прво, да распуштањем Народне скупштине Влади престаје мандат пре истека времена на које је изабрана, што значи да мандат Владе увек престаје када престане мандат Народне

скупштине која је Владу изабрала – било истеком мандата тог сазива Народне скупштине (дакле после четири године), било распуштањем Народне скупштине; друго, да мандат Владе може да престане и пре престанка мандата Народне скупштине (изгласавањем неповерења Влади, неизгласавањем поверења Влади и оставком председника Владе).

Влада којој је престао мандат до избора нове Владе може да врши само послове одређене законом. По Закону о Влади, Влада којој је престао мандат може вршити само текуће послове и не може предлагати Народној скупштини законе и друге опште акте нити доносити прописе, изузев ако је њихово доношење везано за законски рок или то налажу потребе државе, интереси одбране или природна, привредна или техничка несрећа. Поред тога, Влада којој је престао мандат не може постављати државне службенике на положај у органима државне управе, а при вршењу оснивачких права Републике Србије може једино да именује или да сагласност на именовање вршиоца дужности директора и чланова управног и надзорног одбора. Такође, Влада којој је престао мандат не може председнику Републике предложити распуштање Народне скупштине.

Члану Владе мандат престаје пре истека времена на које је изабран: констатовањем оставке, изгласавањем неповерења у Народној скупштини и разрешењем од стране Народне скупштине, на предлог председника Владе.

Интерпелација. По Уставу, интерпелацију у вези са радом Владе или појединог члана Владе може поднети најмање 50 народних посланика. Садржина интерпелације је, заправо, тражење одговора и објашњења у вези са неким конкретним питањима или појавама из надлежности рада Владе или појединог члана Владе. На први поглед, интерпелација највише личи на посланичко питање, али се од њега битно разликује, не само по томе што интерпелацију може поднети најмање 50 народних посланика (насупрот томе, сваки народни посланик има право да постави посланичко питање поједином министру или Влади, из њихове надлежности), већ пре свега по процедури која следи након достављања одговора на поднету интерпелацију и по последицама до којих подношење интерпелације може да доведе.

Тако, по Пословнику Народне скупштине, посланичко питање поставља се у писменом облику или усмено (с тим да излагање посланика који поставља питања не може да траје дуже од три минута), а после добијеног одговора на посланичко питање, народни посланик који је поставио питање има право да, у трајању од највише три минута, коментарише одговор на своје питање или да постави допунско питање. По добијању одговора на допунско питање, народни посланик има право да се изјасни о одговору, у трајању од највише два минута и тиме се процедура у вези са посланичким питањем завршава.

С друге стране, интерпелација се, по Пословнику Народне скупштине, подноси председнику Народне скупштине у писменом облику

и она мора да садржи јасно и сажето формулисано питање које треба да се размотри, образложење на највише две стране, име овлашћеног представника подносиоца интерпелације, као и потписе свих народних посланика који су је поднели. Влада или члан Владе доставља председнику Народне скупштине свој одговор на интерпелацију најкасније у року од 30 дана од дана пријема интерпелације. Народна скупштина расправља и гласа о одговору који су на интерпелацију поднели Влада или члан Владе коме је интерпелација упућена. Ако Народна скупштина изгласа да прихвата достављени одговор, наставиће да ради по усвојеном дневном реду. Међутим, ако Народна скупштина гласањем не прихвати одговор Владе или члана Владе, приступиће се гласању о неповерењу Влади или члану Владе, уколико претходно, по неприхватању одговора на интерпелацију, председник Владе, односно члан Владе не поднесе оставку. Дакле, неприхватање одговора на интерпелацију најављује превремени престанак мандата Владе, односно члана Владе. Наиме, неприхватање од стране већине народних посланика аргумената који су дати у одговору на интерпелацију јасно указује на то да су Влада или члан Владе изгубили поверење скупштинске већине. Стога је гласање о неповерењу, заправо, логична последица већ констатованог губитка поверења. Пошто је у оваквој ситуацији прилично извесно да ће већина која није гласала за прихватање одговора на интерпелацију потом гласати за неповерење Влади, односно члану Владе, дата је могућност подношења оставке пре него што се овом гласању приступи.

Да се институт интерпелације не би злоупотребљавао, Устав утврђује да се о питању које је било предмет интерпелације не може поново расправљати пре истека рока од 90 дана.

Гласање о неповерењу Влади или члану Владе. Гласање о неповерењу Влади или појединoм члану Владе може затражити најмање 60 народних посланика. По Пословнику Народне скупштине, предлог да се гласа о неповерењу Влади или појединoм њеном члану подноси се председнику Народне скупштине у писменом облику, а у предлогу мора бити наведен разлог због којег се предлаже гласање о неповерењу.

Како је подношење овог предлога знак да постоји политичка криза у односима између Владе и народних посланика, Уставом је, да се та криза не би неограничено продужавала, утврђено да предлог за гласање о неповерењу Влади или појединoм члану Владе Народна скупштина разматра на првој наредној седници, а најраније пет дана по подношењу предлога. Након окончања расправе приступа се гласању о предлогу.

Народна скупштина је прихватила предлог за изгласавање неповерења Влади или члану Владе ако је за њега гласало више од половине од свих народних посланика.

Ако Народна скупштина изгласа неповерење Влади, Влади престаје мандат, а председник Републике је дужан да покрене поступак за

избор нове Владе (да покуша да предложи новог кандидата за председника Владе). Ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од изгласавања неповерења (што значи да није било могуће формирати нову скупштинску већину), председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе.

Ако Народна скупштина изгласа неповерење члану Владе, председник Владе је дужан да покрене поступак за избор новог члана Владе.

Устав спречава злоупотребу права на подношење предлога за гласање о неповерењу Влади или члану Владе (јер би честа примена овог права могла дестабилизовати политичку ситуацију у земљи), тако што утврђује да ако Влади или члану Владе не буде изгласано неповерење, потписници предлога не могу поднети нови предлог за гласање о неповерењу пре истека рока од 180 дана.

Гласање о поверењу Влади. Влада може затражити гласање о свом поверењу.

Смисао овог захтева јесте у одређеној врсти политичког притиска на парламент да се јасно определи да ли и даље подржава Владу. Наиме, могуће су ситуације у којима опозиција нарушава ауторитет Владе у јавности тврдњама да је Влада изгубила скупштинску већину, али се не одлучује на подношење предлога за изгласавање неповерења Влади стога што, у ствари, зна да нема потребну већину за изгласавање неповерења Влади или није сигурна да ли би такву већину заиста могла да обезбеди. У том случају Влади стоји на располагању могућност да подношењем захтева да се гласа о њеном поверењу докаже да и даље ужива потребно поверење Народне скупштине и тиме прекине неосноване гласине и ојача своју позицију.

Предлог за гласање о поверењу Влади може се, на захтев Владе, разматрати и на седници Народне скупштине која је у току, а ако Влада није поднела такав захтев, предлог се разматра на првој наредној седници, а најраније пет дана од његовог подношења. Након окончања расправе приступа се гласању о предлогу.

Народна скупштина је прихватила предлог за изгласавање поверења Влади ако је за њега гласало више од половине од свих народних посланика.

Али, ако је процена Владе била погрешна, па јој Народна скупштина не изгласа поверење, Влади престаје мандат, а председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана неизгласавања поверења, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе.

Оставка председника Владе. Председник Владе може поднети оставку Народној скупштини. Председник Владе оставку подноси председнику Народне скупштине и истовремено о њој обавештава председника Републике и јавност.

Народна скупштина на првој наредној седници констатује оставку председника Владе, а даном констатације оставке председника Владе престаје мандат Влади (пошто су чланови Владе изабрани на његов предлог).

Када Народна скупштина констатује оставку председника Владе, председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. У случају да Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана констатације оставке председника Владе, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе.

Оставка и разрешење члана Владе. Члан Владе може поднети оставку председнику Владе. Председник Владе доставља оставку члана Владе председнику Народне скупштине, а Народна скупштина на првој наредној седници констатује оставку.

Председник Владе може предложити Народној скупштини разрешење појединог члана Владе. Народна скупштина разматра предлог за разрешење члана Владе и гласа о том предлогу на првој наредној седници. Одлука о разрешењу члана Владе донета је ако је за њу гласала већина од укупног броја народних посланика.

Члану Владе који је поднео оставку мандат престаје даном констатације оставке, а члану Владе који је разрешен, даном доношења одлуке о разрешењу.

Положај и овлашћења члана Владе који је поднео оставку или у односу на кога је поднет предлог за разрешење, до престанка мандата, уређују се законом. По Закону о Влади, министар који је поднео оставку дужан је да врши текуће послове док му не престане мандат и при томе он не може доносити прописе, изузев ако је њихово доношење везано за законски рок или то налажу потребе државе, интереси одбране или природна, привредна или техничка несрећа, а при вршењу оснивачких права Републике Србије може једино да именује или да сагласност на именовање вршиоца дужности директора и чланова управног и надзорног одбора. Такође по Закону о Влади, кад председник Владе предложи Народној скупштини разрешење министра, од подношења предлога председника Владе за разрешење министра до одлуке Народне скупштине министар не може вршити своја овлашћења, већ њих преузима члан Владе кога председник Владе овласти.

Председник Владе је дужан да по престанку мандата члана Владе због подношења оставке или разрешења, у складу са законом, покрене поступак за избор новог члана Владе. По Закону о Влади, председник Владе дужан је да предложи Народној скупштини избор новог министра у року од 15 дана од престанка мандата претходног министра, а до избора новог министра, овлашћења министра коме је престао мандат врши члан Владе кога председник Владе овласти.

4. Државна управа

Државна управа је део извршне власти Републике Србије који обавља послове државне управе (управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије). Државну управу чине органи државне управе (министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације). Државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади.

Послове државне управе, дакле, обављају органи државне управе (министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације). Послови државне управе одређују се законом (послови које обавља државна управа утврђени су Законом о државној управи), а унутрашње уређење и систематизација радних места у органима државне управе заснивају се на начелима која одређује Влада уредбом. Органи државне управе образују се законом, а делокруг органа државне управе одређује се такође законом.

Рад органа државне управе подлеже надзору Владе. Народна скупштина надзире рад органа државне управе преко надзора над радом Владе и чланова Владе. Преко управног спора судови надзиру законитост појединачних аката органа државне управе донесених у управним стварима.

Сагласно Уставу, поједини послови државне управе могу се законом поверити аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, ако је то у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад.

Такође, поједина јавна овлашћења могу се законом поверити и јавним агенцијама, установама, јавним предузећима, другим организацијама, па и физичким лицима (субјекти којима су поверена јавна овлашћења јесу имаоци јавних овлашћења).

Делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописују се законом, а оснивачи јавних служби могу бити Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

5. Заштитник грађана

По Уставу, Заштитник грађана је независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије (реч је о Државном правобранилаштву, чији су положај и надлежност уређени Законом о правобранилаштву), као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења.

Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава.

Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина, већином гласова свих народних посланика, а он за свој рад њој и одговара.

Заштитник грађана ужива имунитет као народни посланик. О имунитету Заштитника грађана одлучује Народна скупштина.

Основна улога Заштитника грађана јесте, дакле, да штити права грађана и контролише рад органа државне управе (првенствено ради заштите грађана од евентуалног незаконитог и неправилног рада органа државне управе). Оваква (или слична) институција се у скандинавским земљама назива „омбудсман".

Положај и надлежности Заштитника грађана ближе су уређени Законом о Заштитнику грађана. По том закону, Заштитник грађана бира се на време од осам година, без могућности поновног избора на ту функцију. Заштитник грађана има до четири заменика, који му помажу у обављању послова утврђених тим законом, у оквиру овлашћења која им он пренесе. Заменике Заштитника грађана поставља Заштитник грађана, а функција заменика Заштитника грађана траје до ступања на дужност новог заменика Заштитника грађана. Заштитник грађана и заменик Заштитника грађана не могу бити чланови политичких странака.

По Закону о Заштитнику грађана, Заштитник грађана се стара о заштити и унапређењу људских и мањинских права и слобода и овлашћен је да контролише законитост и правилност рада органа управе, ради утврђивања да ли је њиховим актима, радњама или нечињењем дошло до кршења права грађана зајемчених Уставом, потврђеним међународним уговорима, општеприхваћеним правилима међународног права, законима, другим прописима и општим актима Републике Србије. Заштитник грађана је независан и самосталан у обављању послова утврђених наведеним законом и нико нема право да утиче на његов рад и поступање.

Заштитник грађана покреће поступак по притужби грађана или по сопственој иницијативи.

Поред права на покретање и вођење поступка, Заштитник грађана има право да пружањем добрих услуга, посредовањем и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности делује превентивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских права и слобода.

Притужбу Заштитнику грађана може да поднесе свако физичко или правно лице, домаће или страно, које сматра да му је актом, радњом или нечињењем органа управе повређено људско или мањинско право и слобода. Пре подношења притужбе подносилац је дужан да покуша да заштити своја права у одговарајућем правном поступку пред органом управе.

Када оконча поступак који је покренуо по притужби, Заштитник грађана сачињава писмени извештај о случају који доставља надлежном органу и подносиоцу притужбе и објављује га на својој веб-презентацији. У извештају о случају Заштитник грађана утврђује да ли је у актима, радњама или нечињењу органа управе било незаконитости и неправилности којима је повређено људско или мањинско право и слобода грађана. Ако утврди неправилности и незаконитости у раду органа управе, Заштитник грађана у извештај о случају уноси препоруку о начину на који би неправилности и незаконитости у раду требало отклонити односно о начину унапређења рада органа. Заштитник грађана, дакле, нема овлашћење да се непосредно меша у рад органа управе тако што би поништавао, укидао или мењао акте органа управе. Оно што може, то је да органима управе упути одговарајућу препоруку.

Заштитник грађана је овлашћен и да препоручи разрешење функционера, односно иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је повредио права грађана или начинио пропуст којим је грађанину причињена материјална или друга штета.

Орган управе је дужан да, у року који Заштитник грађана одреди у извештају о случају, Заштитнику грађана достави обавештење о томе да ли је и на који начин поступио по препоруци, односно о разлозима због којих по препоруци евентуално није поступио.

Ако орган управе у задатом року не достави Заштитнику грађана такво обавештење, ако не поступи по препоруци, или је само делимично испуни, као и ако не испуни препоруку да се разреши функционер који је одговоран за повреду права или не прихвати иницијативу да покрене дисциплински поступак против запосленог који је одговоран за повреду права, Заштитник грађана о томе обавештава орган који је непосредно надређен том органу управе, Народну скупштину, Владу и јавност.

Заштитник грађана може покренути поступак и по сопственој иницијативи, када на основу сопственог сазнања или сазнања добијених из других извора, укључујући изузетно и анонимне притужбе, оцени да је могуће да је актом, радњом или нечињењем органа управе дошло до повреде људских права или слобода.

Заштитник грађана подноси Народној скупштини редован годишњи извештај о свом раду и стању људских права у Републици Србији, у коме се наводе: подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду органа управе, препоруке за побољшање праксе и нормативног уређења појединачне области, предлози за унапређење положаја грађана у односу на органе управе, као и подаци о спровођењу препорука и предлога из претходних извештаја.

Сагласно Уставу, Заштитник грађана има право предлагања закона из своје надлежности.

6. Војска Србије

Војска је оружана сила која је организована, обучена и опремљена за вођење оружане борбе. Основни разлог постојања војске у савременом свету јесте још увек нужност одбране државе од потенцијалне спољне агресије. Војска обавља, дакле, одбрамбену функцију, функцију заштите спољних граница државе. Војска, у том смислу, делује и превентивно – тако што самим својим постојањем представља средство одвраћања потенцијалног агресора.

Војска је кроз историју имала и другачије улоге од одбране земље. Управо због тога што је њена основна улога да штити државу од напада стране војне силе, постоји опасност да војска почне да сматра да она треба да одређује правац државне политике. Такав став војске доводио је и до преузимања политичке власти од стране војске у појединим државама. Зато се у савременим демократским друштвима настоји да војска добије положај државне институције уређене уставом и законом, која ће бити под контролом цивилних институција. Из тог разлога су положај и надлежности војске, по правилу, предмет устава.

По Уставу Републике Србије, Војска Србије брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке, у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. Председник Републике, у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије. Војска Србије може се употребити ван граница Републике Србије само по одлуци Народне скупштине. Војска Србије је под демократском и цивилном контролом.

Законом о Војсци Србије уређују се положај и надлежност Војске Србије, организација, састав и начела службе у Војсци Србије, командовање и руковођење Војском Србије, демократска и цивилна контрола Војске Србије, јавност њеног рада, као и друга питања од значаја за Војску Србије. По том закону, Војска Србије се састоји од сталног и резервног састава. Стални састав Војске Србије чине професионални припадници Војске Србије и војници на служењу војног рока. Резервни састав Војске Србије чине резервни официри, резервни подофицири и војници у резерви. Председник Републике одлучује о употреби Војске Србије и командује Војском Србије у миру и рату; поставља и разрешава начелника Генералштаба, уз мишљење министра одбране; поставља, унапређује и разрешава официре на формацијска места за која је прописан чин генерала и одлучује о престанку њихове службе, на предлог министра одбране; обавља и друге послове командовања Војском Србије, у складу са законом. Демократску и цивилну контролу Војске Србије врше Народна скупштина, Заштитник грађана и други државни органи у складу са својим надлежностима, грађани и јавност. Демократска и цивилна контрола Војске Србије нарочито обухвата контролу употребе и развоја Војске Србије, интерну и екстерну контролу

трошкова за војне потребе, праћење стања и обавештавања јавности о стању припрема Војске Србије, обезбеђење слободног приступа информацијама од јавног значаја и утврђивање одговорности за вршење војних дужности у складу са законом.

Законом о одбрани ближе је уређена надлежност Војске Србије у одбрани. По том закону, Војска Србије је организована оружана снага и носилац борбених операција и свих других облика оружаног супротстављања, чија је надлежност утврђена Уставом и законом, а која брани Републику Србију од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке у складу с Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. Пошто је Војска Србије једина правним поретком Републике Србије призната и дозвољена оружана снага Републике Србије, Законом о одбрани забрањено је свако паравојно организовање и удруживање за извршавање задатака у одбрани земље. Забрањена је, такође, употреба Војске Србије у страначке, идеолошке и верске сврхе.

По Закону о одбрани, војна обавеза је право и дужност грађана да се припремају и оспособљавају за учешће у одбрани, с тим што војну обавезу грађани извршавају под условима и на начин који су прописани посебним законом. У том смислу, Законом о војној, радној и материјалној обавези утврђено је да војну обавезу у миру, ванредном или ратном стању имају сви грађани који се припремају и оспособљавају за извршавање војних дужности и других задатака одбране, у складу са законом. Војна обавеза је општа и подлежу јој држављани Републике Србије, а састоји се од: регрутне обавезе, обавезе служења војног рока, обавеза вршења цивилне службе и обавеза у резервном саставу које се врше под условима прописаним законом. Војну обавезу у миру грађани извршавају у командама, јединицама и установама Војске Србије, осим лица која замене служење војног рока цивилном службом, а у ратном и ванредном стању у Војсци Србије, полицији и осталим снагама одбране и цивилној заштити.

Законом о војној, радној и материјалној обавези утврђено је да, након потпуне професионализације Војске Србије, Народна скупштина обуставља обавезу служења војног рока, на предлог Владе. У складу с тим, Народна скупштина донела је Одлуку о обустави обавезе служења војног рока (та одлука је донета 15. децембра 2010. године, а примењује се од 1. јануара 2011. године). Након обуставе обавезе служења војног рока, упућивање на служење војног рока врши се по принципу добровољности, у складу са законом.

7. Судови

Појам суда и начела судства. Судска функција спада у најстарије државне функције. Међутим, судови као самостални државни органи који своју функцију врше на основу закона појављују се тек после револуција

у Енглеској (1688) и Француској (1789). Судска власт је грана државне власти која ауторитативно (снагом државне власти) решава спорове о праву, утврђујући како треба применити право у конкретном случају и изричући санкцију. Битно обележје по којем се судска власт разликује од законодавне и извршне власти јесте постојање спора о праву који се решава судском одлуком. За разлику од законодавне власти, која ствара опште правило – законе, судска власт примењује та општа правила на посебне случајеве, тумачи их и доноси одлуку којом решава спор. За разлику од органа управе који такође примењују општа правила садржана у законима на конкретне случајеве, судска власт примењујући општа правила на конкретне случајеве увек решава спор о одређеном праву.

Устав Републике Србије утврђује начела судства која важе за све врсте судова у Републици Србији, чиме се обезбеђује јединство судског система у земљи.

Судска власт је, по Уставу, јединствена на територији Републике Србије. Према томе, судска власт је посебна грана државне власти, коју врше судови који су искључиво државни органи (не и органи аутономних покрајина или јединица локалне самоуправе).

Сагласно Уставом утврђеном начелу поделе власти, судска власт припада судовима, који су независни. Независност судова изражава то да се ниједан носилац неке друге државне власти не може мешати у рад суда, да не може утицати на доношење судских одлука. Та независност није апсолутна, јер су судови у доношењу одлука везани законом, али, с друге стране, законодавна власт не може давати никаква наређења судовима, осим у облику закона.

Да би судови били независни у свом раду, потребно је и да судије буду независне. Стога Устав прокламује да је судија независан и суди на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона, општеприхваћених правила међународног права и других општих аката, донетих у складу са законом. Забрањен је сваки непримерен утицај на судију у вршењу судијске функције.

Сталност судијске функције такође је средство обезбеђења независности судијске функције. Ако положај судије не би био сталан него подложан периодичним поновним изборима, постојала би могућност утицаја појединаца и институција (од којих зависи избор за судију) на обављање судијске функције од стране судије. Зато је, по Уставу, судијска функција стална. Судијска функција траје од избора за судију док судија не наврши радни век (осим у случајевима предвиђеним Уставом). Поред тога, уставна правила о непреместивости судија такође штите независност судијске функције. По Уставу, судија има право да судијску функцију врши у суду у који је изабран и само уз своју сагласност може бити трајно премештен или привремено упућен у други суд, осим у случају предвиђеном Уставом. У случају укидања суда, судија се премешта у суд који преузима надлежност укинутог суда. У случају укидања

претежног дела надлежности суда, судија може изузетно без своје сагласности бити трајно премештен или привремено упућен у други суд истог степена који је преузео претежни део надлежности.

Са начелом независности суда тесно је повезано уставно јемство имунитета судије. Судија не може бити позван на одговорност за мишљење дато у вези са вршењем судијске функције и за гласање приликом доношења судске одлуке, изузев ако учини кривично дело кршење закона од стране судије или јавног тужиоца. Судија не може без одобрења Високог савета судства бити лишен слободе у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вршењу судијске функције.

Расправљање пред судом је јавно, а јавност се може искључити у складу са Уставом. Јавност се, по Уставу, може искључити током читавог поступка који се води пред судом или у делу поступка, само ради заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала у демократском друштву, као и ради заштите интереса малолетника или приватности учесника у поступку, у складу са законом.

Устав утврђује да се законом може прописати да поред судија суде и судије поротници. Ово уставно начело подразумева могућност да се законом предвиди учешће нестручњака, обичних грађана, у суђењу, поред професионалних судија.

Судску одлуку, по Уставу, може преиспитивати само надлежни суд у законом прописаном поступку, као и Уставни суд у поступку по уставној жалби. Тиме Устав прокламује обавезност судских одлука, које по правилу не могу бити предмет вансудске контроле. Изузетак од овог правила представљају случајеви помиловања и амнестије (кад председник Републике актом о помиловању и Народна скупштина актом о амнестији накнадно утичу на судске одлуке). Помиловањем или амнестијом изречена казна може се, по Уставу, без судске одлуке, опростити у целини или делимично. По Кривичном законику, лицима која су обухваћена актом о амнестији даје се ослобођење од кривичног гоњења или потпуно или делимично ослобођење од извршења казне, замењује се изречена казна блажом казном, даје се рехабилитација или се укидају поједине или све правне последице осуде. Лица која су обухваћена актом о амнестији нису поименично одређена, а Народна скупштина даје амнестију тако што доноси закон о амнестији. Помиловањем се поименично одређеном лицу даје ослобођење од кривичног гоњења или потпуно или делимично ослобођење од извршења казне, замењује се изречена казна блажом казном или условном осудом, даје се рехабилитација, одређује краће трајање одређене правне последице осуде или се укидају поједине или све правне последице осуде. Председник Републике даје помиловање тако што доноси одлуку о помиловању.

Судске одлуке се, по Уставу, доносе у име народа.

Устав забрањује политичко деловање судија и налаже да се законом уреди које су функције, послови или приватни интереси неспојиви са функцијом судије и судије поротника. По Закону о судијама, судија

не може бити на функцији у другом органу Републике Србије, органу аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине или јавној служби, јавним предузећима и другим правним лицима чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина, члан политичке странке, нити политички деловати на други начин, бавити се јавним или приватним плаћеним послом, нити пружати правну услугу или давати правни савет уз накнаду. Изузетно, судија може бити члан Управног одбора и Програмског савета Правосудне академије, у складу са законом који уређује Правосудну академију. Са судијском функцијом неспојиви су и друга функција, посао или приватни интерес који су супротни достојанству, односно нарушавају углед и независност судије.

Закон о уређењу судова додатно је разрадио уставна начела судства, прописујући, између осталог, да је свако дужан да поштује правноснажну и извршну судску одлуку, да суд не може одбити да поступа и одлучује у ствари за коју је надлежан, да се судија који суди одређује независно од тога ко су странке у судском поступку и шта је предмет одлучивања и да само судска власт може судијама да распоређује предмете, по унапред утврђеним правилима. Такође, Закон о уређењу судова забранио је, ради очувања ауторитета и непристрасности суда, непримерени утицај на судију у вршењу судијске функције, нарочито сваки облик претње и принуде према судији, коришћење јавног положаја, медија и јавног иступања, којима се утиче на ток и исход судског поступка. Истим законом забрањен је и сваки други непримерени утицај на суд, као и притисак на учесника у судском поступку.

Врховни суд. По Уставу, Врховни суд је највиши суд у Републици Србији. Седиште Врховног суда је у Београду, а његове надлежности утврђује Закон о уређењу судова. По том закону, Врховни суд одлучује о ванредном правном средству изјављеном на одлуку суда Републике Србије и у другим стварима одређеним законом. Врховни суд одлучује о сукобу надлежности између судова, ако за одлучивање није надлежан други суд, као и о преношењу надлежности ако постоје законом прописани разлози. Врховни суд обезбеђује јединствену судску примену права и једнакост странака у судском поступку, разматра примену закона и другог прописа и рад судова, именује судије Уставног суда (именује пет од 15 судија Уставног суда, и то између десет кандидата које на заједничкој седници предложе Високи савет судства и Високи савет тужилаштва), даје мишљење о кандидату за председника и судију Врховног суда, доноси Пословник о раду Врховног суда и врши друге надлежности и послове одређене законом.

Ако законом није друкчије одређено, Врховни суд о правном средству одлучује у већу од пет судија.

Општа седница Врховног суда, коју чине председник и судије Врховног суда, разматра примену закона и другог прописа и рад судова;

даје мишљење Високом савету судства о кандидату за председника Врховног суда; доноси Пословник о раду Врховног суда; именује пет судија Уставног суда између десет кандидата које предложе Високи савет судства и Високи савет тужилаштва на заједничкој седници, већином од укупног броја чланова заједничке седнице Високог савета судства и Високог савета тужилаштва и врши друге послове одређене законом и Пословником о раду Врховног суда. Општа седница разматра и остала питања из делокруга седнице свих судија (по Закону о уређењу судова, на седници свих судија једног суда, којом руководи председник суда, разматрају се извештаји о раду суда и судија, одлучује се о покретању поступка за оцену уставности закона и законитости прописа и других општих аката, разматра примена прописа којима се уређују питања из делокруга судова, даје мишљење о кандидату за судију и судије поротнике и одлучује о другим питањима важним за цео суд).

По Уставу, председника Врховног суда бира Високи савет судства, по прибављеном мишљењу опште седнице Врховног суда, на пет година. Исто лице не може бити поново бирано за председника Врховног суда. Закон о судијама прецизира да се председник Врховног суда бира међу судијама тог суда.

Председнику Врховног суда престаје функција пре истека времена на које је изабран – на лични захтев, престанком судијске функције (по Закону о судијама, судијска функција престаје на захтев судије, кад судија наврши радни век, ако трајно изгуби радну способност за вршење судијске функције, ако му престане држављанство Републике Србије или ако буде разрешен) или разрешењем из законом прописаног разлога за разрешење председника суда (по Закону о судијама, председник суда разрешава се због тежег кршења обавезе установљене прописом за обављање посла судске управе, нарушавања начела независности судије, поступања супротно пропису о расподели предмета, одступања од прописа којим се уређује годишњи распоред послова, тешког дисциплинског прекршаја у вршењу функције председника суда или нестручног вршења функције председника суда).

По Закону о судијама, одлуку о престанку функције председника Врховног суда доноси Високи савет судства. (Дакле, Високи савет судства доноси и одлуку о разрешењу председника Врховног суда са те функције и одлуку о престанку функције председника Врховног суда из других разлога.) Поступак за утврђивање разлога за разрешење председника Врховног суда покреће Високи савет судства по службеној дужности или на предлог Опште седнице Врховног суда. Поступак за утврђивање разлога за разрешење председника Врховног суда води Високи савет судства.

Врсте судова – судски систем. По Уставу, оснивање, укидање, врсте, надлежност, подручја и седишта судова, састав суда и поступак пред судовима уређују се законом. Уставом је забрањено оснивање преких, привремених или ванредних судова.

По Закону о уређењу судова, судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности.

Судови опште надлежности су основни судови, виши судови, апелациони судови и Врховни суд. Судови посебне надлежности су привредни судови, Привредни апелациони суд, прекршајни судови, Прекршајни апелациони суд и Управни суд.

Врховни суд је највиши суд у Републици Србији. Седиште Врховног суда је у Београду. Привредни апелациони суд, Прекршајни апелациони суд и Управни суд оснивају се за територију Републике Србије, са седиштем у Београду. Прекршајни апелациони суд и Управни суд могу имати одељења изван седишта, у складу са законом, у којима трајно суде и предузимају остале судске радње.

Основни суд оснива се за територију града, односно једне или више општина, односно градских општина. Виши суд оснива се за подручје једног или више основних судова. Привредни суд оснива се за територију једног или више градова, односно више општина. Апелациони суд оснива се за подручје више виших судова. Прекршајни суд оснива се за територију града, односно једне или више општина, односно градских општина. Оснивање, седишта и подручја основног, вишег, апелационог, привредног и прекршајног суда уређују се посебним законом – Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава.

Закон о уређењу судова даље прописује да је Врховни суд непосредно виши суд за Привредни апелациони суд, Прекршајни апелациони суд, Управни суд и апелациони суд. Апелациони суд је непосредно виши суд за виши суд и основни суд, Привредни апелациони суд је непосредно виши суд за привредни суд, а Прекршајни апелациони суд је непосредно виши суд за прекршајни суд. Виши суд је непосредно виши суд за основни суд ако је то одређено законом, као и за питања унутрашњег уређења суда и примене Закона о судијама.

Законом о уређењу судова утврђује се надлежност свих судова опште и посебне надлежности.

Судску управу чине послови који служе вршењу судске власти и други послови од значаја за рад суда, а пре свега: организовање рада и пословања у суду; позивање и распоређивање судија поротника; послови везани за сталне судске вештаке и тумаче; разматрање притужби и представки; вођење евиденција и статистика, као и израда и анализа извештаја о раду судија и судова; извршење кривичних и прекршајних санкција; финансијско и материјално пословање суда; овера исправе намењене употреби у иностранству.

Председник суда организује рад суда, представља суд, руководи судском управом, стара се о спровођењу Судског пословника и одговоран је за правилан и благовремен рад суда. Председник суда обезбеђује законитост, ред и тачност у суду, налаже отклањање неправилности и спречава одуговлачење у раду, одређује браниоце по службеној

дужности, стара се о одржавању независности судија и угледу суда и врши друге послове одређене законом и Судским пословником. (Судски пословник заједнички доносе министар надлежан за правосуђе и Високи савет судства.)

По Уставу, председнике судова бира Високи савет судства, на пет година. По Закону о судијама, за председника суда може бити изабран судија који врши судијску функцију у суду истог степена или је судија суда вишег степена и који има изражену способност за руковођење и организацију послова у суду, у складу са критеријумима које доноси Високи савет судства. Председник суда бира се на пет година без могућности поновног избора за председника истог суда. Судија који је изабран за председника суда врши и судијску функцију у том суду. Председнику суда престаје функција престанком судијске функције, избором за судију другог суда, на лични захтев, због укидања суда, истеком мандата и разрешењем са функције председника суда. Одлуку о престанку функције председника суда доноси Високи савет судства. Одлуку о разрешењу председника суда доноси Високи савет судства, после спроведеног поступка у коме су утврђени разлози за разрешење. Председник суда који не буде поново изабран, који се разреши са те функције или му функција председника суда престане на лични захтев, наставља да обавља судијску функцију коју је обављао пре избора.

По Закону о уређењу судова, суд има једног или више заменика председника суда, који замењује председника суда у случају спречености или одсутности. Ако суд има више од једног заменика председника суда, председник суда одређује једног заменика који га замењује.

Председник непосредно вишег суда има право да надзире судску управу нижег суда, као и да при нечињењу председника нижег суда донесе акте из његовог делокруга. Председник непосредно вишег суда може тражити од нижег суда обавештење о примени прописа који уређују судску управу, као и друге податке о раду судске управе тог суда и раду тог суда.

Суд републичког ранга, апелациони суд и суд са 30 и више судија има управитеља суда. Ако се у једном месту налази седиште више судова који не испуњавају наведене услове, ти судови имају заједничког управитеља суда који се распоређује у суд опште надлежности највишег степена у том месту. Изузетно, ако се више судова налази у истој згради, могу имати заједничког управитеља суда који се одређује у складу са договором председника тих судова. Председник суда поверава управитељу суда обављање материјално-финансијских и организационо-техничких послова. Послови управитеља суда детаљније се уређују Судским пословником. Управитељ суда за послове који су му поверени одговара председнику суда.

Суд има секретара суда. Секретар суда помаже председнику суда у пословима судске управе, у складу са Судским пословником. Ако суд

нема управитеља суда, организационо-техничке послове председник суда може поверити секретару суда.

Правосудну управу чине послови старања о извршавању закона и других прописа у вези са уређењем и радом судова. Послове правосудне управе врше Високи савет судства и министарство надлежно за правосуђе.

Послови правосудне управе које врши Високи савет судства јесу: надзор над применом Судског пословника; утврђивање општих смерница за унутрашње уређење суда; доношење упутства о састављању извештаја о раду суда; праћење рада судова; статистичка и аналитичка обрада података о раду суда, ради повећања квалитета и ефикасности рада суда; доношење подзаконских аката из своје надлежности; сарадња у изради подзаконског акта о организацији и раду суда и другог правосудног органа који је у надлежности министарства надлежног за правосуђе; давање мишљења на правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у суду; старање о истинитом, благовременом и потпуном обавештавању јавности о раду суда и функционисању судског система; вођење личних листова судија и судија поротника и други послови одређени законом.

Послови правосудне управе које врши министарство надлежно за правосуђе јесу: надзор над применом Судског пословника; статистичка и аналитичка обрада података о раду судова, ради праћења примене прописа у областима које министарство нормативно уређује, односно ради израде прописа, стратегијских, планских и програмских аката; давање сагласности на правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у суду; уређење, развој и одржавање правосудног информационог система; старање о смештајним условима, опремању и обезбеђењу судова; развој и спровођење капиталних пројеката и других програма за правосудне органе; постављање и разрешење судских вештака и тумача и други послови одређени законом.

Приликом обављања послова правосудне управе министарство надлежно за правосуђе не задире у независност судија и судова, нити у обављање послова судске управе у надлежности председника суда.

Избор судија и престанак судијске функције. По Уставу, Високи савет судства бира судије и одлучује о престанку њихове функције, а такође одлучује о премештају и упућивању судија, одређује потребан број судија и одлучује о другим питањима положаја судија.

Дакле, о избору за судију и другим битним питањима у току судијске каријере тог лица одлучује Високи савет судства као независан државни орган, у чијем саставу већину чланова чине судије, чиме се доприноси независности судова и судија.

Устав утврђује да се услови за избор судија (као и услови за избор и мандат судија поротника) уређују законом. По Закону о судијама, за судију може бити изабран држављанин Републике Србије који испуњава

опште услове за рад у државном органу, који је завршио правни факултет, положио правосудни испит и који је стручан, оспособљен и достојан за вршење судијске функције. Закон је утврдио и радно искуство у правној струци потребно за избор у одређени суд. Поступак за избор такође је уређен Законом о судијама.

Као што је већ речено, по Уставу је судијска функција стална и траје од избора за судију док судија не наврши радни век. Судији, по Уставу, престаје функција пре навршења радног века: ако сам то затражи, ако трајно изгуби радну способност за вршење судијске функције, ако му престане држављанство Републике Србије или ако буде разрешен. Судија се разрешава ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или ако је у дисциплинском поступку утврђено да је учинио тежак дисциплински прекршај који, према оцени Високог савета судства, озбиљно штети угледу судијске функције или поверењу јавности у судове. Одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства. Против одлуке Високог савета судства о престанку функције судија има право на жалбу Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу.

Законом о судијама прецизирано је да судијска функција престаје: на захтев судије; кад судија наврши радни век (радни век судије навршава се кад судија наврши 65 година живота, изузев судије Врховног суда који може обављати судијску функцију до навршења 67 година живота); ако трајно изгуби радну способност за вршење судијске функције (судији престаје судијска функција ако се на основу мишљења стручне комисије надлежног органа утврди да је због здравственог стања трајно изгубио радну способност за вршење судијске функције); ако му престане држављанство Републике Србије; ако буде разрешен. По истом закону, судија се разрешава ако је правноснажно осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или ако је у дисциплинском поступку утврђено да је учинио тежак дисциплински прекршај који, према оцени Високог савета судства, озбиљно штети угледу судијске функције или поверењу јавности у судове. Високи савет судства покреће и води по службеној дужности поступак за утврђивање разлога за разрешење судије због правноснажне осуде за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци. Високи савет судства, такође, утврђује чињенице о томе да ли је тежак дисциплински прекршај судије који је утврђен правноснажном одлуком такав да озбиљно штети угледу судијске функције или поверењу јавности у судове, а тај поступак може покренути Високи савет судства по службеној дужности или на предлог Дисциплинске комисије. Одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства, после спроведеног поступка у којем утврђује разлог за престанак судијске функције. Против одлуке Високог савета судства о престанку судијске функције, судија може изјавити жалбу Уставном суду, која искључује право на подношење уставне жалбе, у

року од 30 дана од дана достављања одлуке. Уставни суд својом одлуком може одбити жалбу или усвојити жалбу и поништити одлуку о престанку судијске функције. Одлука Уставног суда је коначна.

Високи савет судства. Уставом је утврђено да је Високи савет судства независан државни орган који обезбеђује и јемчи независност судова, судија, председника судова и судија поротника.

По Уставу, Високи савет судства бира судије и судије поротнике и одлучује о престанку њихове функције, бира председника Врховног суда и председнике осталих судова и одлучује о престанку њихове функције, одлучује о премештају и упућивању судија, одређује потребан број судија и судија поротника, одлучује о другим питањима положаја судија, председника судова и судија поротника и врши друге надлежности одређене Уставом и законом.

Високи савет судства чини 11 чланова: шест судија које бирају судије, четири истакнута правника које бира Народна скупштина и председник Врховног суда.

Приликом избора судија у Високи савет судства води се рачуна о најширој представљености судија. Председници судова не могу бити бирани у Високи савет судства. Избор чланова Високог савета судства из реда судија уређује се законом.

По Закону о Високом савету судства, изборни чланови Високог савета судства из реда судија бирају се из следећих судова: 1) један из Врховног суда; 2) један из апелационих судова и Управног суда; 3) један из виших судова; 4) један из привредних судова и Привредног апелационог суда; 5) један из основних судова; 6) један из прекршајних судова и Прекршајног апелационог суда. Кандидат за члана Високог савета судства из реда судија може бити сваки судија. Председник суда и вршилац функције председника суда не може бити кандидат за члана Високог савета судства. Судије бирају члана Високог савета судства на основу слободног, општег, једнаког и непосредног изборног права, тајним гласањем. Нико нема право да, по било ком основу, спречава или приморава судију да гласа или да га позива на одговорност због гласања. Сваки судија гласа лично. Судија гласа само за кандидата са листе кандидата врсте, односно степена суда у којем врши судијску функцију. За члана Високог савета судства изабран је судија који према врсти и степену суда добије највећи број гласова. Изборни члан Високог савета судства из реда судија не може вршити судијску функцију за време трајања мандата у Високом савету судства.

По Уставу, Народна скупштина бира четири члана Високог савета судства међу истакнутим правницима са најмање десет година искуства у правној струци, од осам кандидата које предложи надлежни одбор Народне скупштине (по Закону о Високом савету судства, то је одбор надлежан за правосуђе) после јавног конкурса, гласовима две трећине свих народних посланика, у складу са законом. По Закону о Високом

савету судства, Народна скупштина гласа за сваког кандидата појединачно, а изабрана су четири кандидата која су добила највећи број гласова.

Уставом је утврђено да ако Народна скупштина не изабере сва четири члана у року одређеном законом (по Закону о Високом савету судства, то је рок од 30 дана од дана пријема предлога), преостале чланове после истека законом одређеног рока (по Закону о Високом савету судства, то је рок од 30 дана од дана истека рока за избор члана Високог савета судства од стране Народне скупштине) између свих кандидата који испуњавају услове за избор бира комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, већином гласова.

Члан Високог савета судства којег је изабрала Народна скупштина мора бити достојан те функције и не може бити члан политичке странке. Остали услови за избор и неспојивост са функцијом члана Високог савета судства којег бира Народна скупштина уређују се законом.

По Закону о Високом савету судства, изборни члан Високог савета судства кога бира Народна скупштина не може бити на функцији у органу Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине или јавној служби, бити члан политичке странке, нити политички деловати на други начин, бавити се јавним или приватним плаћеним послом, изузев наставне делатности на правном факултету, нити пружати правне услуге или давати правне савете уз накнаду.

Са функцијом члана Високог савета судства неспојиви су и друга функција, посао или приватни интерес који су противни достојанству и независности члана Високог савета судства или штете угледу Високог савета судства.

По Уставу, члан Високог савета судства бира се на пет година. Исто лице не може бити поново бирано у Високи савет судства.

Високи савет судства има председника и потпредседника. Председника Високог савета судства бира Високи савет судства међу члановима који су судије, а потпредседника међу члановима које бира Народна скупштина, на пет година. За председника Високог савета судства не може бити изабран председник Врховног суда.

По Закону о Високом савету судства, председник Високог савета судства представља Високи савет судства, сазива његове седнице и председава тим седницама, усклађује рад Високог савета судства, стара се о спровођењу његових аката и врши друге послове у складу са законом и актима Високог савета судства. Потпредседник Високог савета судства обавља послове председника Високог савета судства у случају његовог одсуства или спречености.

Уставом је утврђено да пре истека времена на које је изабран, члану Високог савета судства престаје мандат ако сам то затражи или ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци. Члану који је судија престаје мандат и с престанком функције

судије, а члану који није судија – и ако трајно изгуби радну способност за вршење функције члана Високог савета судства. Одлуку о престанку мандата члана Високог савета судства доноси Високи савет судства. Против одлуке дозвољена је жалба Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу.

Закон о Високом савету судства прецизира да председнику Врховног суда функција у Високом савету судства престаје престанком функције председника Врховног суда, да изборном члану Високог савета судства функција престаје истеком мандата, а да пре истека мандата изборном члану Високог савета судства функција престаје ако сам то затражи, ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од од најмање шест месеци, ако му престане држављанство Републике Србије, ако постане члан политичке странке, ако постане недостојан за вршење функције члана Високог савета судства или ако учестало не учествује у раду Високог савету судства без оправданог разлога.

Изборном члану Високог савета судства из реда судија функција у Високом савету судства престаје и престанком судијске функције, а изборном члану Високог савета судства кога бира Народна скупштина функција у Високом савету судства престаје и ако трајно изгуби радну способност за вршење функције члана Високог савета судства или наврши 65 година живота.

По Уставу, против одлуке Високог савета судства дозвољена је жалба Уставном суду, у случајевима прописаним Уставом и законом. Изјављена жалба Уставном суду искључује право на подношење уставне жалбе.

Чланови Високог савета судства уживају имунитет. Они не могу бити позвани на одговорност за мишљење дато у вези са вршењем функције члана Високог савета судства и за гласање приликом доношења одлука Високог савета судства. Чланови Високог савета судства не могу без одобрења Високог савета судства бити лишени слободе у поступку покренутом због кривичног дела које су учинили као чланови Високог савета судства.

Законом о Високом савету судства детаљније се уређују положај, надлежност, организација и начин рада Високог савета судства, услови и поступак за избор изборног члана Високог Савета судства, трајање мандата и престанак његове функције и обезбеђивање услова и средстава за рад Високог савета савета судства.

По том закону, Високи савет судства:

1. бира судије и судије поротнике;
2. одлучује о престанку функције судије и судије поротника;
3. бира председника и потпредседника Високог савета судства;
4. поставља вршиоце функције председника Врховног суда и председника осталих судова;
5. бира председника Врховног суда и председнике осталих судова;

6. одлучује о престанку функције председника Врховног суда и председника осталих судова;
7. одлучује о трајном премештају, привременом упућивању или упућивању судије;
8. одређује број судија и судија поротника за сваки суд;
9. одлучује о удаљењу судије, председника суда и судије поротника;
10. одлучује о неспојивости вршења друге функције, посла или приватног интереса са функцијом судије и судије поротника;
11. одлучује о жалби у поступку вредновања рада судије и председника суда;
12. одлучује о жалби у дисциплинском поступку;
13. доноси Етички кодекс (по Закону о судијама, судије су дужне да се у свакој прилици придржавају Етичког кодекса);
14. обавља посао правосудне управе из своје надлежности;
15. одлучује о имунитету судије и изборног члана Високог савета судства;
16. даје мишљење о изменама или допунама постојећих или доношењу нових закона који уређују положај судије, организацију и поступање суда, као и других системских закона које суд примењује или су од значаја за обављање судијске функције;
17. обавља и друге надлежности и послове одређене законом.

8. Јавно тужилаштво

Јавно тужилаштво – положај, надлежност, оснивање и организација. Јавно тужилаштво је посебан, самосталан државни орган који не врши судску функцију, али су му надлежности у непосредној вези са суђењем. Историјски посматрано, функција кривичног гоњења одвојена је од судске функције и поверена је јавном тужилаштву, чиме су створене веће могућности за објективно суђење и доношење законите одлуке суда.

По Уставу Републике Србије, јавно тужилаштво је јединствен и самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и врши друге надлежности којима се штити јавни интерес одређен законом. Јавно тужилаштво врши своје надлежности на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона, општеприхваћених правила међународног права и других општих аката, донетих у складу са законом. Нико изван јавног тужилаштва не може утицати на јавно тужилаштво и носиоце јавнотужилачке функције у поступању и одлучивању у појединачном предмету.

Највише јавно тужилаштво у Републици Србији је Врховно јавно тужилаштво, којим руководи Врховни јавни тужилац. Функцију јавног тужилаштва врше Врховни јавни тужилац, главни јавни тужиоци и јавни тужиоци.

Уставом је утврђено да се оснивање, укидање, организација и надлежност јавног тужилаштва уређују законом. По Закону о јавном тужилаштву, јавно тужилаштво Републике Србије чине Врховно јавно тужилаштво, апелациона јавна тужилаштва, виша јавна тужилаштва, основна јавна тужилаштва и јавна тужилаштва посебне надлежности. Врховним јавним тужилаштвом руководи Врховни јавни тужилац, а јавним тужилаштвом руководи главни јавни тужилац. Седиште Врховног јавног тужилаштва је у Београду. Јавна тужилаштва посебне надлежности су Јавно тужилаштво за организовани криминал и Јавно тужилаштво за ратне злочине. Врховно јавно тужилаштво, Јавно тужилаштво за организовани криминал и Јавно тужилаштво за ратне злочине оснивају се за територију Републике Србије. Јавно тужилаштво за организовани криминал и Јавно тужилаштво за ратне злочине имају седиште у Београду. Апелационо јавно тужилаштво оснива се за подручје апелационог суда. Више јавно тужилаштво оснива се за подручје вишег суда, а основно јавно тужилаштво оснива се за подручје једног или више основних судова.

Оснивање, седиште и подручје апелационог, вишег и основног јавног тужилаштва уређују се посебним законом (то је Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава).

Стварна надлежност јавног тужилаштва одређује се у складу са одредбама закона које важе за утврђивање стварне надлежности суда, осим ако законом није дркучије одређено.

Врховни јавни тужилац, главни јавни тужиоци и јавни тужиоци. По Уставу, Врховног јавног тужиоца бира Народна скупштина, на шест година, на предлог Високог савета тужилаштва после јавног конкурса, гласовима три петине свих народних посланика, у складу са законом.

Високи савет тужилаштва предлаже Народној скупштини једног кандидата за Врховног јавног тужиоца. Ако Народна скупштина не изабере Врховног јавног тужиоца у року (по Закону о јавном тужилаштву, то је рок од 30 дана од дана сазивања седнице Народне скупштине за избор Врховног јавног тужиоца), после истека наредних десет дана, њега бира, између свих кандидата који испуњавају услове за избор, комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, већином гласова. Исто лице не може бити поново бирано за Врховног јавног тужиоца.

Главног јавног тужиоца бира Високи савет тужилаштва, на шест година.

Јавног тужиоца бира Високи савет тужилаштва на сталну јавнотужилачку функцију у јавном тужилаштву.

Уставом је утврђено да се услови за избор носилаца јавнотужилачке фунције уређују законом. По Закону о јавном тужилаштву, за носиоца јавнотужилачке функције може бити изабран држављанин

Републике Србије који испуњава опште услове за рад у државном органу, који је завршио правни факултет, положио правосудни испит, који је стручан и достојан за вршење јавнотужилачке функције. Закон је утврдио и радно искуство у правној струци потребно за избор у одређено јавно тужилаштво. Поступак за избор такође је уређен Законом о јавном тужилаштву.

Пре истека времена на које је изабран Врховном јавном тужиоцу и главном јавном тужиоцу престаје функција: ако то сам затражи, ако буде укинуто јавно тужилаштво, ако трајно изгуби радну способност за вршење функције главног јавног тужиоца, ако му престане држављанство Републике Србије или ако буде разрешен. Врховни јавни тужилац и главни јавни тужилац се разрешавају ако буду осуђени за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или ако наступи неки од законом предвиђених разлога за разрешење. (По Закону о јавном тужилаштву, носилац јавнотужилачке функције разрешава се ако је правноснажно осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или ако је у поступку за утврђивање разлога за његово разрешење утврђено да је учинио тежак дисциплински прекршај који, према оцени Високог савета тужилаштва, озбиљно штети угледу јавнотужилачке функције и поверењу јавности у јавно тужилаштво. Главни јавни тужилац разрешава се и када наврши 65 година живота. Врховни јавни тужилац разрешава се и када наврши 67 година живота.) Против одлуке Високог савета тужилаштва о престанку функције главни јавни тужилац има право на жалбу Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу. Врховни јавни тужилац и главни јавни тужилац којима престане функција остају на функцији јавног тужиоца, у складу са законом.

Функција јавног тужиоца је стална. Јавном тужиоцу престаје јавнотужилачка функција кад наврши радни век, по сили закона. Радни век јавног тужиоца навршава се кад јавни тужилац наврши 65 година живота, изузев јавног тужиоца Врховног јавног тужилаштва који може обављати јавнотужилачку функцију до навршења 67 година живота. Пре навршења радног века јавном тужиоцу престаје функција: ако сам то затражи, ако трајно изгуби радну способност за вршење функције јавног тужиоца, ако му престане држављанство Републике Србије или ако буде разрешен.

Јавни тужилац разрешава се ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или ако је у дисциплинском поступку утврђено да је учинио тежак дисциплински прекршај који, према оцени Високог савета тужилаштва, озбиљно штети угледу јавног тужилаштва или поверењу јавности у јавно тужилаштво.

Одлуку о престанку функције јавног тужиоца доноси Високи савет тужилаштва. Против одлуке Високог савета тужилаштва о престанку функције јавни тужилац има право на жалбу Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу.

Врховни јавни тужилац, главни јавни тужилац и јавни тужилац уживају имунитет. Они не могу бити позвани на одговорност за мишљење дато или одлуку донету у вези са вршењем функције, изузев ако учине кривично дело кршење закона од стране судије или јавног тужиоца.

Врховни јавни тужилац, главни јавни тужилац и јавни тужилац не могу без одобрења Високог савета тужилаштва бити лишени слободе у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вези са вршењем своје функције.

По Уставу, законом се уређује које су функције, послови или приватни интереси неспојиви са функцијом Врховног јавног тужиоца, главног јавног тужиоца и јавног тужиоца.

По Закону о јавном тужилаштву, носилац јавнотужилачке функције не може бити на функцији у другом органу Републике Србије, органу аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине или јавној служби, јавном предузећу и другом правном лицу чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина, ако законом није друкчије одређено, бавити се јавним или приватним плаћеним послом, нити пружати правне услуге или давати правне савете уз накнаду. Са јавнотужилачком функцијом неспојиви су и друга функција, посао или приватни интерес који је супротан угледу и самосталности јавног тужилаштва.

Носилац јавнотужилачке функције не може бити члан политичке странке, дужан је да се уздржи од јавног изражавања политичких ставова и учествовања у јавним расправама политичког карактера, осим ако се ради о питањима која се тичу јавног тужилаштва, уставности и законитости, људских права и основних слобода и дужан је да се уздржи од учествовања у политичким активностима политичких субјеката.

Систем одговорности у јавном тужилаштву. Врховни јавни тужилац одговара за рад јавног тужилаштва и свој рад Народној скупштини. Врховни јавни тужилац није одговоран Народној скупштини за поступање у појединим предмету.

Главни јавни тужилац одговара за рад јавног тужилаштва и за свој рад Врховном јавном тужиоцу и непосредно вишем главном јавном тужиоцу, у складу са законом. Јавни тужиоци одговарају за свој рад главном јавном тужиоцу, у складу са законом.

Врховни јавни тужилац и главни јавни тужилац у руковођењу јавним тужилаштвима имају хијерархијска овлашћења у односу на поступање нижих главних јавних тужилаца и јавних тужилаца у конкретном предмету. Хијерархијска овлашћења и правна средства против њих ближе се уређују законом.

Према томе, организацију јавног тужилаштва карактерише принцип хијерархије. Сагласно том принципу, Врховни јавни тужилац издаје општа обавезна упутства за поступање свих главних јавних тужилаца ради постизања законитости, делотворности и једнообразности у поступању.

Непосредно виши главни јавни тужилац може издати нижем главном јавном тужиоцу обавезно упутство за поступање у појединим предмету ако постоји сумња у ефикасност или законитост његовог поступања. Врховни јавни тужилац може такво упутство издати сваком главном јавном тужиоцу. Главни јавни тужилац може јавном тужиоцу издати обавезно упутство за рад и поступање. Главни јавни тужилац и јавни тужилац дужни су да поступају по обавезном упутству. Нижи главни јавни тужилац или јавни тужилац који сматра да је обавезно упутство незаконито или неосновано има право на приговор, у складу са законом.

Високи савет тужилаштва. Уставом је утврђено да је Високи савет тужилаштва самосталан државни орган који обезбеђује и јемчи самосталност јавног тужилаштва, Врховног јавног тужиоца, главних јавних тужилаца и јавних тужилаца.

По Уставу, Високи савет тужилаштва предлаже Народној скупштини избор и престанак функције Врховног јавног тужиоца, именује вршиоца функције Врховног јавног тужиоца, бира главне јавне тужиоце и јавне тужиоце и одлучује о престанку њихове функције, одлучује о другим питањима положаја Врховног јавног тужиоца, главних јавних тужилаца и јавних тужилаца и врши друге надлежности одређене Уставом и законом.

Високи савет тужилаштва чини 11 чланова: пет јавних тужилаца које бирају главни јавни тужиоци и јавни тужиоци, четири истакнута правника које бира Народна скупштина, Врховни јавни тужилац и министар надлежан за правосуђе.

Министар надлежан за правосуђе не гласа у поступку за утврђивање дисциплинске одговорности јавног тужиоца.

Приликом избора јавних тужилаца у Високи савет тужилаштва води се рачуна о најширој представљености јавних тужилаца. Главни јавни тужилац не може бити биран у Високи савет тужилаштва. Избор чланова Високог савета тужилаштва из реда јавних тужилаца уређује се законом.

По Закону о Високом савету тужилаштва, изборни чланови Високог савета тужилаштва из реда јавних тужилаца бирају се из следећих јавних тужилаштава: 1) један из Врховног јавног тужилаштва; 2) један из апелационих јавних тужилаштава, Јавног тужилаштва за организовани криминал и Јавног тужилаштва за ратне злочине; 3) један из виших јавних тужилаштава; 4) два из основних јавних тужилаштава. Кандидат за изборног члана Високог савета тужилаштва из реда јавних тужилаца може бити сваки јавни тужилац. Главни јавни тужилац и вршилац функције главног јавног тужиоца не може бити кандидат за члана Високог савета тужилаштва. Носиоци јавнотужилачке функције бирају чланове Високог савета тужилаштва на основу слободног, општег, једнаког и непосредног изборног права, тајним гласањем. Нико нема право да, по било ком основу, спречава или приморава носиоца јавнотужилачке

функције да гласа или да га позива на одговорност због гласања. Сваки носилац јавнотужилачке функције гласа лично. Носилац јавнотужилачке функције гласа само за једног кандидата са листе кандидата врсте, односно степена јавног тужилаштва у којем врши јавнотужилачку функцију. За члана Високог савета тужилаштва изабран је јавни тужилац који према врсти и степену јавног тужилаштва добије највећи број гласова. Изборни члан Високог савета тужилаштва из реда јавних тужилаца не може вршити јавнотужилачку функцију за време трајања мандата у Високом савету тужилаштва.

По Уставу, Народна скупштина бира четири члана Високог савета тужилаштва међу истакнутим правницима са најмање десет година искуства у правној струци, од осам кандидата које предложи надлежни одбор Народне скупштине (По Закону о Високом савету тужилаштва, то је одбор надлежан за правосуђе), после јавног конкурса, гласовима две трећине свих народних посланика, у складу са законом. По Закону о Високом савету тужилаштва, Народна скупштина гласа за сваког кандидата појединачно, а изабрана су четири кандидата која су добила највећи број гласова.

Уставом је утврђено да ако Народна скупштина не изабере сва четири члана у року одређеном законом (по Закону о Високом савету тужилаштва, то је рок од 30 дана од дана пријема предлога), преостале чланове после истека законом одређеног рока (по Закону о Високом савету тужилаштва, то је рок од 30 дана од дана истека рока за избор члана Високог савета тужилаштва од стране Народне скупштине), између свих кандидата који испуњавају услове за избор, бира комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, већином гласова.

Члан Високог савета тужилаштва којег је изабрала Народна скупштина мора бити достојан те функције и не може бити члан политичке странке. Остали услови за избор и неспојивост са функцијом члана Високог савета тужилаштва којег бира Народна скупштина уређују се законом.

По Закону о Високом савету тужилаштва, изборни члан Високог савета тужилаштва кога бира Народна скупштина не може бити на функцији у органу Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине или јавној служби, бити члан политичке странке, нити политички деловати на други начин, бавити се јавним или приватним плаћеним послом, изузев наставне делатности на правном факултету, нити пружати правне услуге или давати правне савете уз накнаду.

Са функцијом члана Високог савета тужилаштва неспојиви су и друга функција, посао и приватни интерес који су противни достојанству и независности члана Високог савета тужилаштва или штете угледу Високог савета тужилаштва.

Члан Високог савета тужилаштва бира се на пет година. Исто лице не може бити поново бирано у Високи савет тужилаштва.

Високи савет тужилаштва има председника и потпредседника. Председника Високог савета тужилаштва бира Високи савет тужилаштва међу члановима који су јавни тужиоци, а потпредседника међу члановима које бира Народна скупштина, на пет година.

По Закону о Високом савету тужилаштва, председник Високог савета тужилаштва представља Високи савет тужилаштва, сазива његове седнице и председава тим седницама, усклађује рад Високог савета тужилаштва, стара се о спровођењу његових аката и врши друге послове у складу са законом и актима Високог савета тужилаштва. Потпредседник Високог савета тужилаштва обавља послове председника Високог савета тужилаштва у случају његовог одсуства или спречености.

Уставом је утврђено да пре истека времена на које је изабран, члану Високог савета тужилаштва престаје мандат ако сам то затражи или ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци. Члану који је јавни тужилац престаје мандат и с престанком функције јавног тужиоца, а члану који није јавни тужилац – и ако трајно изгуби радну способност за вршење функције члана Високог савета тужилаштва. Одлуку о престанку мандата члана Високог савета тужилаштва доноси Високи савет тужилаштва. Против одлуке дозвољена је жалба Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу.

Закон о Високом савету тужилаштва прецизира да члану Високог савета тужилаштва по положају (чланови по положају су Врховни јавни тужилац и министар надлежан за правосуђе) функција у Високом савету тужилаштва престаје престанком функције по основу које је постао члан Високог савета тужилаштва, да изборном члану Високог савета тужилаштва функција престаје истеком мандата, а да пре истека мандата изборном члану Високог савета тужилаштва функција престаје ако то сам затражи, ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци, ако му престане држављанство Републике Србије, ако постане члан политичке странке, ако постане недостојан за вршење функције члана Високог савета тужилаштва или ако учестало не учествује у раду Високог савета тужилаштва без оправданог разлога. Изборном члану Високог савета тужилаштва из реда јавних тужилаца функција у Високом савету тужилаштва престаје и престанком јавнотужилачке функције.

Изборном члану Високог савета тужилаштва кога бира Народна скупштина функција у Високом савету тужилаштва престаје и ако трајно изгуби радну способност за вршење функције члана Високог савета тужилаштва или наврши 65 година живота.

По Уставу, против одлуке Високог савета тужилаштва дозвољена је жалба Уставном суду, у случајевима прописаним Уставом и законом. Изјављена жалба Уставном суду искључује право на подношење уставне жалбе.

Чланови Високог савета тужилаштва уживају имунитет. Они не могу бити позвани на одговорност за мишљење дато у вези са вршењем функције члана Високог савета тужилаштва и за гласање приликом доношења одлука Високог савета тужилаштва. Чланови Високог савета тужилаштва не могу без одобрења Високог савета тужилаштва бити лишени слободе у поступку покренутом због кривичног дела које су учинили као чланови Високог савета тужилаштва.

Законом о Високом савету тужилаштва детаљније се уређују положај, надлежност, организација и начин рада Високог савета тужилаштва, услови и поступак за избор изборног члана Високог савета тужилаштва, трајање мандата и престанак његове функције и обезбеђивање услова и средстава за рад Високог савета тужилаштва.

По том закону, Високи савет тужилаштва:

1. предлаже Народној скупштини избор и престанак функције Врховног јавног тужиоца;
2. бира главне јавне тужиоце и јавне тужиоце;
3. одлучује о престанку функције главног јавног тужиоца и јавног тужиоца;
4. бира председника и потпредседника Високог савета тужилаштва;
5. поставља вршиоце функције Врховног јавног тужиоца и главног јавног тужиоца;
6. одлучује о другим питањима положаја Врховног јавног тужиоца, главних јавних тужилаца и јавних тужилаца, у складу са законом;
7. одлучује о трајном премештају главног јавног тужиоца и јавног тужиоца и упућивању јавног тужиоца;
8. одређује број јавних тужилаца за свако јавно тужилаштво;
9. одлучује о удаљењу носиоца јавнотужилачке функције;
10. одлучује о неспојивости вршења друге функција, посла или приватног интереса са јавнотужилачком функцијом;
11. одлучује у поступку вредновања рада главног јавног тужиоца и јавног тужиоца;
12. одлучује о жалби у дисциплинском поступку;
13. доноси Етички кодекс (по Закону о јавном тужилаштву, носилац јавнотужилачке функције поступа у складу са Етичким кодексом);
14. обавља посао управе у јавном тужилаштву и правосудне управе из своје надлежности;
15. одлучује о имунитету носиоца јавнотужилачке функције и изборног члана Високог савета тужилаштва;
16. даје мишљење о изменама или допунама постојећих или доношењу нових закона који уређују положај носилаца јавнотужилачке функције, организацију и поступање јавног тужилаштва, као и других системских закона које јавно тужилаштво примењује или су од значаја за обављање јавнотужилачке функције;
17. обавља и друге надлежности и послове одређене законом.

VIII. УСТАВНИ СУД

Положај и надлежност Уставног суда. Уставни суд је посебан државни орган чија је основна улога да врши контролу уставности закона и других општих аката. Потреба контроле уставности (нормативне контроле) произлази из принципа хијерархије правних аката, по којем закони и други општи акти, као акти ниже правне снаге, морају да буду сагласни са уставом. Да би се то обезбедило, закони и други општи акти који нису сагласни са уставом морају бити уклоњени из правног поретка, а то је задатак уставног суда. Упоредноправно посматрано, у појединим земљама улога уставног суда може да буде на различите начине постављена, али та улога често (укључујући Републику Србију) обухвата и контролу законитости подзаконских општих аката (проверу да ли су подзаконски општи акти сагласни са законом). То је, у том случају, свеобухватна нормативна контрола, која подразумева проверу и оцену да ли су одредбе садржане у законима и другим прописима у сагласности са уставним нормама (контрола уставности), као и да ли су одредбе подзаконских прописа и других општих аката у складу са одредбама закона (контрола законитости). Такође, улога уставног суда у појединим земљама (укључујући Републику Србију) обухвата и заштиту уставом зајемчених људских права и слобода (уставни суд тада одлучује о уставним жалбама које му подносе грађани који сматрају да су им повређена уставом зајемчена људска права). Код нас је уставни суд као посебан државни орган уведен Уставом СФРЈ из 1963. године.

По Уставу Републике Србије, Уставни суд је самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе. Одлуке Уставног суда су коначне, извршне и општеобавезујуће.

Уставни суд је надлежан да одлучује о:

1. сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима;
2. сагласности потврђених међународних уговора са Уставом;
3. сагласности других општих аката са законом;
4. сагласности статута и општих аката аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са Уставом и законом;
5. сагласности општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора са Уставом и законом.

Поред тога, Уставни суд решава сукоб надлежности:

1. између судова и других државних органа;
2. између републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе;
3. између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе;

4. између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе.

Такође, Уставни суд:

1. одлучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова;
2. одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана;
3. обавља и друге послове предвиђене Уставом.

По Закону о Уставном суду, Уставни суд одлучује о питањима из своје надлежности на седници Уставног суда, на седници Великог већа или на седници Малог већа, и то тако што доноси одлуке, решења и закључке.

Уставни суд на седници Уставног суда, коју чине све судије Уставног суда (Уставни суд има 15 судија), одлучује о најважнијим питањима из своје надлежности. На седници Уставног суда одлуке се доносе већином гласова свих судија Уставног суда, с тим што одлуку да самостално покрене поступак за оцену уставности или законитости Уставни суд доноси двотрећинском већином гласова свих судија.

Уставни суд на седници Великог већа, које чине председник Уставног суда и седам судија, доноси одређене одлуке и решења и одлучује ако није постигнута једногласност у одлучивању Малог већа. На седници Великог већа одлуке и решења доносе се једногласно. Ако се не постигне једногласност чланова Великог већа, одлуку, односно решење доноси седница Уставног суда. Уставни суд има два Велика већа.

Уставни суд на седници Малог већа, које чине троје судија Уставног суда, од којих је један председник већа, доноси решење којим се одбацује уставна жалба ако нису испуњене процесне претпоставке и доноси закључке, којима се углавном одлучује о процесним питањима у поступку (на пример: Уставни суд закључком одбацује иницијативу за покретање поступка за оцену уставности или законитости општег акта, предлог или други захтев којим се покреће поступак пред Уставним судом, изузев уставне жалбе, због ненадлежности). На седници Малог већа решења и закључци доносе се једногласно. Ако се не постигне једногласност чланова Малог већа, решење, односно закључак доноси Велико веће. Уставни суд, већином гласова свих судија, доноси одлуку којом одређује број Малих већа.

По Уставу, свако је дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда. Уставни суд својом одлуком уређује начин њеног извршења, када је то потребно. По Закону о Уставном суду, државни и други органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице дужни су да, у оквиру својих права и дужности, извршавају одлуке и решења Уставног суда. У случају потребе, извршење одлуке и решења Уставног суда обезбедиће Влада, на начин који је утврђен посебним решењем Уставног суда.

Поступак за оцену уставности и законитости. Поступак за оцену уставности и законитости могу да покрену:

– државни органи;

– органи територијалне аутономије или локалне самоуправе;

– најмање 25 народних посланика;

– сам Уставни суд.

Свако правно или физичко лице има право на иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости.

Закон или други општи акт који није сагласан Уставу или закону престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије". Такође, Уставни суд може, до доношења коначне одлуке и под условима одређеним законом, обуставити извршење појединачног акта или радње предузете на основу закона или другог општег акта чију уставност или законитост оцењује.

Уставни суд може оценити сагласност закона и других општих аката са Уставом, или општих аката са законом, и по престанку њиховог важења, ако је поступак оцене уставности покренут најкасније у року од шест месеци од престанка њиховог важења.

Устав предвиђа могућност оцене уставности закона и пре његовог ступања на снагу. На захтев најмање једне трећине народних посланика, Уставни суд је дужан да у року од седам дана оцени уставност закона који је изгласан, а указом још није проглашен. Ако закон буде проглашен пре доношења одлуке о уставности, Уставни суд ће наставити да поступа према захтеву, у складу са редовним поступком за оцену уставности закона. Ако Уставни суд донесе одлуку о неуставности закона пре његовог проглашења, ова одлука ће ступити на снагу даном проглашења закона. Поступак за оцену уставности не може бити покренут против закона чија је усклађеност са Уставом утврђена пре његовог ступања на снагу.

Уставна жалба. Уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

Уставну жалбу може изјавити свако лице које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом. Уставну жалбу у име тог лица, на основу његовог писменог овлашћења, може изјавити друго физичко лице, односно државни или други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права и слобода.

Састав Уставног суда. Уставни суд чини 15 судија, који се бирају, односно именују на девет година.

Пет судија Уставног суда бира Народна скупштина, пет именује председник Републике, а пет општа седница Врховног суда.

Народна скупштина бира пет судија Уставног суда између десет кандидата које предложи председник Републике, председник Републике именује пет судија Уставног суда између десет кандидата које предложи Народна скупштина, а општа седница Врховног суда именује пет судија између десет кандидата које на заједничкој седници предложе Високи савет судства и Високи савет тужилаштва.

Са сваке од предложених листа кандидата један од изабраних кандидата мора бити са територије аутономних покрајина.

Судија Уставног суда се бира и именује међу истакнутим правницима са најмање 40 година живота и 15 година искуства у правној струци.

Једно лице може бити бирано или именовано за судију Уставног суда највише два пута.

Председника Уставног суда бирају судије Уставног суда из свог састава, на предлог најмање троје судија, тајним гласањем, већином гласова свих судија, на период од три године, са могућношћу поновног избора. Ако председник Уставног суда не буде изабран, функцију председника, до избора, врши заменик председника, односно најстарији судија.

Судија Уставног суда не може вршити другу јавну или професионалну функцију нити посао, изузев професуре на правном факултету у Републици Србији, у складу са законом.

Судија Уставног суда ужива имунитет као народни посланик. О његовом имунитету одлучује Уставни суд.

Престанак дужности судије Уставног суда. Судији Уставног суда дужност престаје:

– истеком времена на које је изабран или именован;
– на његов захтев;
– кад напуни законом прописане опште услове за старосну пензију;
– разрешењем.

Судија Уставног суда разрешава се ако постане члан политичке странке, повреди забрану сукоба интереса, трајно изгуби радну способност за дужност судије Уставног суда, буде осуђен на казну затвора или за кажњиво дело које га чини недостојним дужности судије Уставног суда. Испуњеност услова за разрешење судије Уставног суда утврђује Уставни суд. Поступак за разрешење покрећу овлашћени предлагачи за избор, односно именовање судија Уставног суда. Иницијативу за покретање поступка за разрешење може да поднесе Уставни суд.

О престанку дужности судије, на захтев овлашћених предлагача за избор, односно именовање судије Уставног суда, одлучује Народна скупштина.

IX. ТЕРИТОРИЈАЛНО УРЕЂЕЊЕ

1. Уставне основе територијалне организације Републике Србије

У оквиру територијалног уређења Републике Србије, Устав предвиђа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд. Грађани, по Уставу, имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника.

Право на покрајинску аутономију грађани остварују у аутономним покрајинама, а право на локалну самоуправу – у јединицама локалне самоуправе. Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају статус правних лица.

Остваривање права на покрајинску аутономију и локалну самоуправу заснива се на начелима: разграничења надлежности; поверавања надлежности; права на самостално уређивање органа; скупштинског система власти; сарадње аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе.

Јединице локалне самоуправе надлежне су у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе, а аутономне покрајине у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија. Законом се одређује која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја.

Република Србија може законом поверити аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности. Аутономна покрајина може одлуком поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности. Средства за вршење поверених надлежности обезбеђује Република Србија или аутономна покрајина, зависно од тога ко је поверио надлежности. Права и обавезе аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе и овлашћења Републике Србије и аутономних покрајина у надзору над вршењем поверених надлежности уређују се законом.

Аутономне покрајине, у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби.

Скупштина је највиши орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Скупштину аутономне покрајине чине посланици, а скупштину јединице локалне самоуправе одборници. Посланици и одборници бирају се на период од четири године, на непосредним изборима тајним гласањем, и то посланици у складу са одлуком скупштине

аутономне покрајине, а одборници, у складу са законом. У аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у којима живи становништво мешовитог националног састава, омогућује се сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом.

Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе сарађују са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије.

Законом о територијалној организацији Републике Србије одређује се територија територијалних јединица и уређују друга питања од значаја за територијалну организацију Републике Србије. Територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије.

Територију општине, града и града Београда чине насељена места, односно подручја катастарских општина која улазе у састав ових јединица локалне самоуправе. Границе јединица локалне самоуправе утврђене су границама одговарајућих катастарских општина са њене територије.

2. Аутономне покрајине

Положај и надлежност. Правнотеоријски посматрано, територијална аутономија представља право одређене територијалне заједнице, образоване на једном делу државне територије, да самостално, преко својих органа, доноси прописе и да их извршава. Ти прописи важе само на територији те аутономне територијалне заједнице и морају бити у сагласности са уставом и законима државе. Аутономна територијална заједница има, по правилу, мањи степен самосталности него што је има федерална јединица у федеративној држави, али има већу самосталност од јединице локалне самоуправе. По правилу, аутономија аутономне територијалне заједнице не обухвата аутономију у области судства. Разлози за оснивање аутономних територијалних заједница, у основи, могу бити етничко-језички, географски, економски и културно-историјски.

По Уставу Републике Србије, аутономне покрајине су аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију.

Република Србија има Аутономну покрајину Војводину и Аутономну покрајину Косово и Метохија. Њихов уставни положај није исти. Суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија уредиће се посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава. Аутономна покрајина Војводина нема

суштинску аутономију коју Устав предвиђа за Аутономну покрајину Косово и Метохија. Суштинску аутономију не би имале ни евентуалне нове аутономне покрајине.

Нове аутономне покрајине могу се оснивати, а већ основане укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену Устава. Предлог за оснивање нових или укидање, односно спајање постојећих аутономних покрајина утврђују грађани на референдуму, у складу са законом. Територија аутономних покрајина и услови под којима се може променити граница између аутономних покрајина одређује се законом. Територија аутономних покрајина не може се мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом.

Аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају.

Поред тога, аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области:

1. просторног планирања и развоја;
2. пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација;
3. просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу.

Такође, аутономне покрајине се старају о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом, утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења и управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом.

Аутономне покрајине, у складу са Уставом и законом, имају изворне приходе, обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова и доносе свој буџет и завршни рачун.

Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине утврђене су надлежности Аутономне покрајине Војводине и уређена друга питања од значаја за положај Аутономне покрајине Војводине.

По том закону, Аутономна покрајина Војводина, у складу са Уставом и Статутом Аутономне покрајине Војводине, уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснива. Истим законом је такође предвиђено да питања од покрајинског значаја Аутономна покрајина Војводина уређује својим актима, у областима које су у складу са Уставом у надлежности аутономне покрајине, при чему се ти акти Аутономне покрајине Војводине доносе у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима, законом и Статутом Аутономне покрајине Војводине. Наведени закон даље уређује надлежности Аутономне покрајине Војводине у поменутим областима, а такође поверава Аутономној покрајини Војводини знатан број послова из надлежности Републике Србије.

Наведени закон уређује и међурегионалну сарадњу Аутономне покрајине Војводине, тако што предвиђа: да Аутономна покрајина Војводина сарађује са одговарајућим територијалним заједницама других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, да Аутономна покрајина Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности, као и то да Аутономна покрајина Војводина може бити члан европских и светских удружења региона, у складу са законом и Статутом Аутономне покрајине Војводине.

Територију Аутономне покрајине Војводине чине територије јединица локалних самоуправа, утврђене законом. Њена територија не може се мењати без сагласности њених грађана, изражене на референдуму, у складу са законом. Град Нови Сад је административни центар и седиште органа Аутономне покрајине Војводине.

Аутономна покрајина Војводина утврђује симболе Аутономне покрајине Војводине и начин њиховог коришћења, у складу са Уставом и Статутом Аутономне покрајине Војводине.

У остваривању надлежности Аутономне покрајине Војводине, њени органи остварују сарадњу са републичким органима и органима јединице локалне самоуправе. При извршавању закона и других прописа Републике Србије, међусобни односи органа Републике Србије и органа Аутономне покрајине Војводине заснивају се на Уставом и законом утврђеним правима и обавезама републичких органа, односно на Уставом, законом и Статутом Аутономне покрајине Војводине утврђеним правима и обавезама органа Аутономне покрајине Војводине.

Право својине Аутономне покрајине Војводине (покрајинска својина као облик јавне својине) и одређена друга имовинска права Аутономне покрајине Војводине уређена су Законом о јавној својини.

Финансијска аутономија. Финансијска аутономија аутономних покрајина један је од предуслова за остваривање територијалне аутономије, јер самостално обављање послова у оквиру аутономног делокруга захтева реалну материјалну основу. По Уставу, аутономна покрајина има изворне приходе којима финансира своје надлежности. Врсте и висина изворних прихода аутономних покрајина одређују се законом. У складу са Уставом, и Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине предвиђа да Аутономна покрајина Војводина има изворне приходе којима финансира своје надлежности, а чија се врста и висина одређују посебним законом.

Учешће аутономних покрајина у делу прихода Републике Србије одређује се законом. По Уставу, буџет Аутономне покрајине Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије, с тим што се три седмине од буџета Аутономне покрајине Војводине користи за финансирање капиталних расхода.

Правни акти аутономне покрајине. Највиши правни акт аутономне покрајине јесте статут. Статут аутономне покрајине доноси њена

скупштина, уз претходну сагласност Народне скупштине. О питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси одлуке и друге опште акте.

Скупштина Аутономне покрајине Војводине донела је 2014. године, уз претходну сагласност Народне скупштине, важећи Статут Аутономне покрајине Војводине. Статутом су одређени правни акти које доносе органи Аутономне покрајине Војводине. Најважнији од тих правних аката јесу: Статут (као највиши правни акт Аутономне покрајине Војводине); покрајинске скупштинске одлуке (доносе се о питањима која су непосредно, на основу Устава, надлежност Аутономне покрајине Војводине или која су законом одређена као питања од покрајинског значаја); покрајинске уредбе; одлуке.

Статутом су одређени и органи Аутономне покрајине Војводине. То су: Скупштина Аутономне покрајине Војводине; Покрајинска влада; покрајински секретаријати и покрајинске посебне управне организације (покрајински секретаријати и покрајинске посебне управне организације обављају послове покрајинске управе) и Покрајински заштитник грађана – омбудсман.

Избор и престанак мандата посланика Скупштине Аутономне покрајине Војводине уређени су Покрајинском скупштинском одлуком о избору посланика у Скупштину Аутономне покрајине Војводине.

Надзор над радом органа аутономне покрајине. Надзор над радом органа аутономне покрајине заснива се на уставном начелу по којем право грађана на покрајинску аутономију (и локалну самоуправу) подлеже само надзору уставности и законитости. Полазећи од тог уставног начела, Устав предвиђа да Влада може пред Уставним судом покренути поступак за оцену уставности или законитости одлуке аутономне покрајине, пре њеног ступања на снагу. У том случају, Уставни суд може, до доношења своје одлуке, одложити ступање на снагу оспорене одлуке аутономне покрајине.

Заштита покрајинске аутономије. Устав предвиђа и механизме заштите покрајинске аутономије. Орган одређен статутом аутономне покрајине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине. Орган одређен статутом аутономне покрајине може покренути поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или општег акта јединице локалне самоуправе којим се повређује право на покрајинску аутономију.

3. Локална самоуправа

Појам и уставни положај. По Закону о локалној самоуправи, локална самоуправа је право грађана да непосредно и преко слободно изабраних представника управљају јавним пословима од непосредног,

заједничког и општег интереса за локално становништво, као и право и обавеза органа локалне самоуправе да, у складу са законом, планирају, уређују и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво.

Европска повеља о локалној самоуправи, најпознатији међународноправни акт о локалној самоуправи, слично дефинише локалну самоуправу, тако што предвиђа да локална самоуправа означава право и способност локалних власти да, у оквиру законских ограничења, уређују послове и управљају битним делом јавних послова под својом одговорношћу и у интересу локалног становништва. Европска повеља о локалној самоуправи усвојена је 1985. године у Стразбуру, од стране држава чланица Савета Европе. Доношењем Закона о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, 2007. године, овај значајни документ Савета Европе постао је саставни део правног поретка Републике Србије. Народна скупштина Републике Србије донела је 2018. године и Закон о потврђивању Додатног протокола Европској повељи о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалних власти.

У Републици Србији локална самоуправа је једностепена, с тим што су за градове и град Београд (главни град Републике Србије) предвиђена посебна решења, којима се ублажава монотипност општине као основног облика јединице локалне самоуправе.

По Уставу, јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд, а територија и седиште јединице локалне самоуправе одређују се законом. Територија и седиште општина, градова и града Београда одређени су Законом о територијалној организацији Републике Србије. По том закону, а и по Закону о локалној самоуправи, територију јединице локалне самоуправе чини подручје једног или више насељених места, односно катастарских општина које улазе у њен састав.

Устав предвиђа да оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе претходи референдум на територији те јединице локалне самоуправе, а Закон о локалној самоуправи прецизира да је у питању саветодавни референдум.

Послови јединице локалне самоуправе финансирају се из изворних прихода јединице локалне самоуправе, буџета Републике Србије, у складу са законом, и буџета аутономне покрајине, када је аутономна покрајина поверила јединицама локалне самоуправе обављање послова из своје надлежности, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине.

Општине и градови оснивају се и укидају законом. Све општине и градови у Републици Србији основани су Законом о територијалној организацији Републике Србије. Територија за коју се оснива јединица локалне самоуправе, по Закону о локалној самоуправи, представља природну и географску целину, економски повезан простор, који

поседује развијену и изграђену комуникацију међу насељеним местима, са седиштем као гравитационим центром.

Закон о локалној самоуправи дефинише општину као основну територијалну јединицу у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника. Изузетно, када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може се основати нова општина која има мање од 10.000 становника. Изузетак је предвиђен и за општине које су образоване до ступања на снагу важећег Закона о територијалној организацији Републике Србије из 2007. године (односно до престанка важења претходног Закона о територијалној организацији Републике Србије), па и те општине могу имати мање од 10.000 становника.

Устав је предвидео да се град оснива законом, у складу са критеријумима предвиђеним законом којим се уређује локална самоуправа. По Закону о локалној самоуправи, град је јединица локалне самоуправе утврђена законом, која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника. Изузетно, када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може се утврдити да је град и територијална јединица која има мање од 100.000 становника.

По Закону о територијалној организацији Републике Србије, у Републици Србији има 28 градова, и то су: Бор, Ваљево, Врање, Вршац, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Кикинда, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Лесковац, Лозница, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Панчево, Пирот, Пожаревац, Приштина, Прокупље, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Ужице, Чачак и Шабац.

Град има надлежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности. Статутом града може се предвидети да се на територији града образују две или више градских општина. Статутом града се уређују послови из надлежности града које врше градске општине.

По Уставу, град Београд је посебна јединица локалне самоуправе. Положај града Београда, главног града Републике Србије, уређује се законом о главном граду и статутом града Београда. Град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности.

Надлежности јединице локалне самоуправе. Јединица локалне самоуправе има две врсте надлежности: изворну и поверену. Изворна надлежност јединице локалне самоуправе обухвата послове у чијем обављању јединица локалне самоуправе има самосталност у односу на државу. Поверена надлежност обухвата поверене послове, а то су државни послови за чије је обављање надлежна држава. По Уставу, законом се може поверити обављање одређених послова из надлежности

Републике Србије јединици локалне самоуправе (и аутономној покрајини), у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад. Такође, аутономна покрајина може одлуком поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности.

Устав начелно утврђује изворне надлежности општине, тако што предвиђа да општина, преко својих органа, у складу са законом:

1. уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности;
2. уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора;
3. стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; уређује и обезбеђује локални превоз;
4. стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе;
5. стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине;
6. стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за општину;
7. стара се о заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта;
8. обавља и друге послове одређене законом.

Наведене изворне надлежности општине детаљније су уређене Законом о локалној самоуправи, а уређене су и одговарајућим законима којима се целовито уређују поједине области друштвеног живота.

Поред наведеног, Устав предвиђа: да општина самостално, у складу са законом, доноси свој буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја општине, утврђује симболе општине и њихову употребу; да се општина стара о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, као и о јавном информисању у општини; да општина самостално управља општинском имовином, у складу са законом; да општина, у складу са законом, прописује прекршаје за повреде општинских прописа.

По Закону о локалној самоуправи, поједини послови државне управе законом се могу поверити свим или појединим општинама, у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад. Општина обавља као поверене послове поједине послове инспекцијског надзора из области просвете, здравства, заштите животне средине, рударства, промета робе и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства и друге инспекцијске послове у складу са законом.

Град врши надлежности општине, као и друге надлежности и послове државне управе који су му законом поверени.

Град Београд врши надлежности општине и града, утврђене Уставом и законом, а по Закону о главном граду, на својој територији врши (у складу са посебним законима) и одређене надлежности које се односе на: 1) путеве (осим државних путева и ауто-путева); 2) комуналну милицију; 3) заштиту од пожара; 4) смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама; 5) називе улица, тргова, заселака и других делова насељених места; 6) грађевинско земљиште и друге непокретности у јавној својини града Београда; 7) јавне зелене површине; 8) именовање директора установа у области дечије заштите чији је оснивач град Београд; 9) манифестације од значаја за град Београд; 10) подстицање наталитета на територији града Београда; 11) контролу реализације и наменског коришћења средстава која се из буџета града Београда преносе репрезентативним удружењима у култури; 12) одређивање врсте робе која се може продавати, односно врсте угоститељске услуге која се може пружати у привременим објектима; 13) трговину на мало са покретних средстава или опреме; 14) држање и заштиту домаћих и егзотичних животиња и извођење кућних љубимаца (нарочито паса и мачака) на јавне површине; 15) управљање комуналним отпадом, као и његово одлагање; 16) превенцију стварања отпада од пластичних кеса; 17) учешће у финансирању противградне заштите; 18) издавање грађевинске дозволе за изградњу објеката; 19) пољопривредну инспекцију у делу контроле над применом мера које прописује град Београд за власнике, односно кориснике пољопривредног земљишта; 20) експропријацију; 21) плутајуће објекте и привезишта за чамце и надзор у области водопривреде; 22) јавни превоз путника; 23) одрживи развој становања на територији града Београда. Град Београд врши и друге надлежности и послове државне управе који су му законом поверени.

По Закону о комуналној милицији, на територији општине, града и града Београда образује се комунална милиција, и то за законом одређене послове чијим обављањем се: обезбеђује извршавање надлежности јединице локалне самоуправе у областима, односно питањима комуналне делатности, заштите животне средине, људи и добара; обезбеђује заштита и одржава ред у коришћењу земљишта, простора, локалних путева, улица и других јавних објеката; обезбеђује несметано обављање законом одређених послова из надлежности јединице локалне самоуправе. Комунална милиција, такође, издаје упозорења и подноси захтеве за покретање прекршајног поступка за поступања супротно закону којим се уређују државни симболи, осим у односу на државне органе, органе територијалне аутономије, јединица локалне самоуправе и имаоце јавних овлашћења. Комунална милиција на територији града Београда, поред наведених послова, обавља и друге послове комуналне милиције којима се обезбеђује извршавање надлежности утврђених законом.

Јединица локалне самоуправе образује комуналну милицију као унутрашњу организациону јединицу у саставу јединственог органа

општинске, односно градске управе или управе образоване за поједину област. Ако се општинска, односно градска управа образује за поједине области – за послове, односно област комуналне милиције може се образовати посебна управа.

Послови комуналне милиције јесу: 1) одржавање комуналног и другог законом уређеног реда од значаја за комуналну делатност; 2) вршење контроле над применом закона и других прописа и општих аката из области комуналне и других делатности из надлежности јединице локалне самоуправе; 3) остваривање надзора у јавном градском, приградском и другом локалном саобраћају, у складу са законом и прописима јединице локалне самоуправе; 4) заштита животне средине, културних добара, локалних путева, улица и других јавних објеката од значаја за јединицу локалне самоуправе; 5) подршка спровођењу прописа којима се обезбеђује несметано одвијање живота у јединици локалне самоуправе, очување добара и извршавање других задатака из надлежности јединице локалне самоуправе; 6) вршење контроле над применом закона којим се уређују државни симболи, осим у односу на државне органе, органе територијалне аутономије, јединица локалне самоуправе и имаоце јавних овлашћења; 7) други послови, у складу са законом.

Правни акти и органи јединице локалне самоуправе. Највиши правни акт јединице локалне самоуправе је статут. Статутом се уређују нарочито: права и дужности јединице локалне самоуправе и начин њиховог остваривања, број одборника скупштине јединице локалне самоуправе, организација и рад органа и служби, одређивање органа овлашћеног за покретање поступака пред Уставним, односно Управним судом, начин управљања грађана пословима из надлежности јединице локалне самоуправе, услови за остваривање облика непосредне самоуправе, спровођење обавезног поступка јавне расправе приликом припреме статута, буџета (у делу планирања инвестиција), стратешких планова развоја, утврђивања стопе изворних прихода, просторних и урбанистичких планова, као и других општих аката на основу предлога квалификованог броја грађана или захтева једне трећине одборника, оснивање, начин избора органа и рад месне заједнице и других облика месне самоуправе, службена употреба језика и писама националних мањина, у складу са законом и друга питања од значаја за јединицу локалне самоуправе. Статут доноси скупштина јединице локалне самоуправе. Скупштина јединице локалне самоуправе доноси, такође, опште акте из своје надлежности и усваја буџет и завршни рачун јединице локалне самоуправе.

Законом о локалној самоуправи утврђено је да су органи општине: скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа.

Скупштина општине је највиши орган општине, који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и статутом.

Скупштину општине чине одборници, које бирају грађани на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом и статутом општине. Одборници се бирају на четири године. Број одборника у скупштини општине утврђује се статутом општине, с тим што не може бити мањи од 19, ни већи од 75. Одборник не може бити запослени у општинској управи и лице које именује, односно поставља скупштина општине. Одборник не може бити позван на кривичну одговорност, притворен или кажњен због изнетог мишљења или давања гласа на седници скупштине и њених радних тела.

Скупштина општине има председника скупштине. Председник скупштине организује рад скупштине општине, сазива и председава њеним седницама и обавља друге послове утврђене законом и статутом општине. Председник скупштине, на предлог најмање једне трећине одборника, бира се из реда одборника, на време од четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника скупштине општине. Председник скупштине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Заменик председника скупштине бира се и разрешава на исти начин као и председник скупштине. Скупштина општине има и секретара, који се стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница скупштине и њених радних тела и руководи административним пословима везаним за њихов рад. Секретар скупштине се поставља, на предлог председника скупштине, на четири године и може бити поново постављен.

У погледу надлежности скупштине општине, Закон о локалној самоуправи утврђује да скупштина општине, у складу са законом: 1) доноси статут општине и пословник скупштине; 2) доноси буџет и завршни рачун општине; 3) утврђује стопе изворних прихода општине, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада; 4) доноси програм развоја општине и појединих делатности; 5) доноси просторни и урбанистички план општине и програме уређивања грађевинског земљишта; 6) доноси прописе и друге опште акте; 7) расписује општински референдум и референдум на делу територије општине, изјашњава се о предлозима садржаним у грађанској иницијативи и утврђује предлог одлуке о самодоприносу; 8) оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом општине и врши надзор над њиховим радом; 9) именује и разрешава управни и надзорни одбор, именује и разрешава директоре јавних предузећа, установа, организација и служби, чији је оснивач и даје сагласност на њихове статуте, у складу са законом; 10) бира и разрешава председника скупштине и заменика председника скупштине; 11) поставља и разрешава секретара скупштине; 12) бира и разрешава председника општине и, на предлог председника општине, бира заменика председника општине и чланове општинског већа; 13) утврђује општинске таксе и друге локалне приходе који општини припадају по закону; 14) утврђује

накнаду за уређивање грађевинског земљишта; 15) доноси акт о јавном задуживању општине, у складу са законом којим се уређује јавни дуг; 16) прописује радно време угоститељских, трговинских и занатских објеката; 17) даје мишљење о републичком, покрајинском и регионалном просторном плану; 18) даје мишљење о законима којима се уређују питања од интереса за локалну самоуправу; 19) даје сагласност на употребу имена, грба и другог обележја општине; 20) бира и разрешава локалног омбудсмана; 21) обавља и друге послове утврђене законом и статутом.

Председник општине и општинско веће су извршни органи општине, а бира их скупштина општине. (О извршним органима општине и општинској управи биће речи у делу Приручника који обрађује Систем државне управе).

Органи града су: скупштина града, градоначелник, градско веће и градска управа. По Закону о локалној самоуправи, органи града обављају послове предвиђене тим законом за органе општине, као и друге послове утврђене законом и статутом града. Скупштину града сачињавају одборници чији се број утврђује статутом града, с тим што њихов број не може бити већи од 90. Одредбе Закона о локалној самоуправи које се односе на органе општине примењују се, по том закону, и на градске органе (одредбе које се односе на скупштину општине примењују се на градску скупштину; одредбе које се односе на председника општине примењују се на градоначелника; одредбе које се односе на општинско веће примењују се на градско веће; одредбе о општинској управи примењују се на градску управу).

По Закону о главном граду, органи града Београда су: Скупштина града Београда, градоначелник града Београда, Градско веће града Београда и Градска управа града Београда. Скупштина града Београда има 110 одборника, који се бирају на четири године.

Надзор над радом јединице локалне самоуправе. Закон о локалној самоуправи предвиђа више облика надзора над радом јединице локалне самоуправе:

1. Влада је дужна да обустави од извршења општи акт јединице локалне самоуправе за који сматра да није сагласан Уставу или закону, решењем које ступа на снагу кад се објави у „Службеном гласнику Републике Србије". Решење о обустави од извршења престаје да важи ако Влада у року од пет дана од објављивања решења не покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта.
2. Надлежно министарство покренуће поступак за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта јединице локалне самоуправе пред Уставним судом, ако сматра да тај акт није у сагласности с Уставом или законом.
3. Кад министарство надлежно за послове локалне самоуправе, односно надлежни орган територијалне аутономије сматра да

општи акт органа јединице локалне самоуправе није у сагласности са њеним статутом, указаће на то скупштини јединице локалне самоуправе ради предузимања одговарајућих мера. Ако скупштина јединице локалне самоуправе не поступи по предлозима наведених органа, министарство надлежно за послове локалне самоуправе покренуће поступак пред Управним судом и истовремено ће предложити Влади да обустави од извршења тај спорни општи акт органа јединице локалне самоуправе, до одлуке Управног суда.

4. Ако нађе да појединачни акт органа, односно службе јединице локалне самоуправе, против кога није обезбеђена судска заштита, није у сагласности са законом или другим прописом, односно с одлуком или другим општим актом јединице локалне самоуправе, министарство надлежно за послове локалне самоуправе, односно надлежни орган територијалне аутономије предложиће скупштини јединице локалне самоуправе да такав акт укине или поништи. Ако скупштина не поступи у року од месец дана по предлозима наведених органа, министарство надлежно за послове локалне самоуправе укинуће или поништити тај спорни појединачни акт органа, односно службе јединице локалне самоуправе.
5. Скупштина јединице локалне самоуправе може се распустити ако:
   – не заседа дуже од три месеца;
   – не изабере председника општине и општинско веће (односно градоначелника и градско веће) у року од месец дана од дана конституисања скупштине јединице локалне самоуправе или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке;
   – не донесе статут или буџет у року утврђеном законом.

   Одлуку о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе доноси Влада, на предлог министарства надлежног за послове локалне самоуправе, односно надлежног органа територијалне аутономије. Председник Народне скупштине расписује изборе за одборнике у року од два месеца од ступања на снагу одлуке о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе. Мандат одборника изабраних на тим изборима траје четири године. До конституисања скупштине и избора извршних органа јединице локалне самоуправе, текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе, обавља привремени орган јединице локалне самоуправе који чине председник и четири члана. Привремени орган јединице локалне самоуправе образује Влада. Влада доноси посебно решење о именовању председника и чланова привременог органа, водећи рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине јединице локалне самоуправе.
6. Ако се у јединици локалне самоуправе не спроведу избори за одборнике или ако се после спроведених избора не конституише

скупштина у складу са законом у року од два месеца од објављивања резултата избора, Влада именује привремени орган јединице локалне самоуправе који чине председник и четири члана, који обавља текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе. Председник Народне скупштине је дужан да одлуку о расписивању нових избора за скупштину јединице локалне самоуправе донесе у року од месец дана, од дана кад је требало спровести изборе, односно конституисати скупштину јединице локалне самоуправе. Мандат одборника изабраних на тим новим изборима траје до истека мандата одборника скупштина јединица локалне самоуправе изабраних на редовним изборима.

Заштита локалне самоуправе. Уставна заштита локалне самоуправе има два облика.

1. Орган одређен статутом јединице локалне самоуправе има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности јединице локалне самоуправе.
2. Орган одређен статутом јединице локалне самоуправе може да покрене поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине којим се повређује право на локалну самоуправу.

У оквиру заштите локалне самоуправе, Закон о локалној самоуправи предвиђа и могућност да се у јединици локалне самоуправе установи локални омбудсман, који је овлашћен да независно и самостално контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе. Две или више јединица локалне самоуправе могу донети одлуку о успостављању заједничког локалног омбудсмана. Надлежност и овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности локалног омбудсмана уређује се статутом и другим општим актом. По Закону о главном граду, локални омбудсман у граду Београду може имати највише четири заменика. Надлежност и овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности локалног омбудсмана, као и заменика локалног омбудсмана, уређују се Статутом града Београда и другим општим актом.

Такође, Закон о локалној самоуправи предвиђа и да се у национално мешовитим јединицама локалне самоуправе оснива савет за међунационалне односе, као самостално радно тело, које чине представници српског народа и националних мањина, у складу са тим законом и статутом. Национално мешовитим јединицама локалне самоуправе, у смислу наведеног закона, сматрају се јединице локалне самоуправе у којима припадници једне националне мањине чине више од 5% од укупног броја становника или припадници свих националних мањина чине више

од 10% од укупног броја становника према последњем попису становништва у Републици Србији. Представнике у савету за међунационалне односе могу имати припадници српског народа и националних мањина са више од 1% учешћа у укупном становништву јединице локалне самоуправе. Савет разматра питања остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности, у складу са законом и статутом. Одлуке савета за међунационалне односе доносе се консензусом чланова савета. Савет о својим ставовима и предлозима обавештава скупштину јединице локалне самоуправе, која је дужна да се о њима изјасни на првој наредној седници, а најкасније у року од 30 дана. Скупштина и извршни органи јединице локалне самоуправе дужни су да предлоге свих одлука који се тичу националне равноправности претходно доставе на мишљење савету. Савет за међунационалне односе има право да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе ако сматра да су њиме непосредно повређена права припадника српског народа и националних мањина представљених у савету за међунационалне односе и право да под истим условима пред Управним судом покрене поступак за оцену сагласности одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе са статутом.

Финансирање локалне самоуправе. По Уставу, послови јединице локалне самоуправе финансирају се из изворних прихода јединице локалне самоуправе, буџета Републике Србије, у складу са законом, и буџета аутономне покрајине, када је аутономна покрајина поверила јединицама локалне самоуправе обављање послова из своје надлежности, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине. Јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности. Јединице локалне самоуправе могу и да се задужују.

Финансирање локалне самоуправе уређено је Законом о финансирању локалне самоуправе. По том закону, средства буџета јединице локалне самоуправе обезбеђују се из изворних и уступљених прихода, трансфера, примања по основу задуживања и других прихода и примања утврђених законом. Јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, као што су, на пример: 1) порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон; 2) локалне административне таксе; 3) локалне комуналне таксе; 4) боравишна такса; 5) приходи по основу самодоприноса. Јединици локалне самоуправе са нивоа Републике Србије припадају: 1) уступљени приходи; 2) трансфери. У оквиру уступљених прихода, јединици локалне самоуправе, између осталог, припадају законом одређени порези остварени на њеној територији (одређени облици пореза на доходак грађана; порез на наслеђе и поклон; порез на пренос апсолутних права).

Имовином јединице локалне самоуправе самостално управљају органи јединице локалне самоуправе, у складу са законом. Право својине јединице локалне самоуправе (као облик јавне својине) и одређена друга имовинска права јединице локалне самоуправе уређена су Законом о јавној својини. Имовина града Београда уређена је и Законом о главном граду.

Месна самоуправа. Закон о локалној самоуправи предвиђа да се ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва у селима оснивају месне заједнице и други облици месне самоуправе. Месне заједнице и други облици месне самоуправе могу се образовати и у градским насељима (кварт, четврт, рејон и сл.).

Скупштина општине, односно скупштина града, одлучује, уз претходно прибављено мишљење грађана, о образовању, подручју за које се образују, промени подручја и о укидању месних заједница и других облика месне самоуправе. Предлог за образовање, односно укидање месне заједнице или другог облика месне самоуправе могу поднети најмање 10% бирача са пребивалиштем на подручју на које се предлог односи, најмање једна трећина одборника и општинско односно, градско веће.

Актом о оснивању месне заједнице, у складу са статутом општине, односно града, утврђују се послови које врши месна заједница, органи и организација рада органа, начин одлучивања као и поступак избора савета и других органа месне самоуправе, заштита права у току избора и друга питања од значаја за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе.

Савет месне заједнице је основни представнички орган грађана на подручју месне самоуправе. Избори за савет месне заједнице спроводе се по правилима непосредног и тајног гласања на основу општег и једнаког изборног права, у складу са актом о оснивању. Изборе за савет месне заједнице расписује председник скупштине општине, односно града.

Савет месне заједнице: 1) доноси статут месне заједнице; 2) доноси финансијски план месне заједнице и програме развоја месне заједнице; 3) бира и разрешава председника савета месне заједнице; 4) предлаже мере за развој и унапређење комуналних и других делатности на подручју месне заједнице; 5) доноси пословник о раду савета месне заједнице и друге акте из надлежности месне заједнице; 6) покреће иницијативу за доношење нових или измену постојећих прописа општине; 7) врши друге послове из надлежности месне заједнице утврђене статутом општине, актом о оснивању месне заједнице или другим општинским прописима.

Савет месне заједнице може се распустити ако: 1) савет не заседа дуже од три месеца; 2) не изабере председника савета у року од месец дана од дана одржавања избора за чланове савета месне заједнице или од дана његовог разрешења, односно подношења оставке; 3) не

донесе финансијски план у року одређеном одлуком скупштине општине, односно скупштине града. Одлуку о распуштању савета месне заједнице доноси скупштина општине, односно скупштина града на предлог надлежног органа општине, односно града који врши надзор над законитошћу рада и аката месне заједнице. Председник скупштине општине, односно председник скупштине града, расписује изборе за савет месне заједнице, у року од 15 дана од ступања на снагу одлуке о распуштању савета месне заједнице, с тим да од датума расписивања избора до датума одржавања избора не може протећи више од 45 дана. До конституисања савета месне заједнице, текуће и неодложне послове месне заједнице обавља повереник општине кога именује скупштина општине, односно скупштина града, истовремено са доношењем одлуке о распуштању савета месне заједнице.

Средства за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе обезбеђују се из: 1) средстава утврђених одлуком о буџету општине, односно града, укључујући и самодопринос; 2) донација; 3) прихода које месна заједница, односно други облик месне самоуправе оствари својом активношћу.

Одлуком скупштине општине, односно скупштине града може се свим или појединим месним заједницама и другим облицима месне самоуправе поверити вршење одређених послова из надлежности општине односно града, уз обезбеђивање за то потребних средстава.

За обављање одређених послова из надлежности општинске управе, односно градских управа, посебно у вези са остваривањем права грађана, може се организовати рад општинске (односно градске) управе у месним заједницама.

Месна заједница, односно други облик месне самоуправе није јединица локалне самоуправе, али има својство правног лица у оквиру права и дужности утврђених статутом и одлуком о оснивању.

Законом о главном граду предвиђено је да у граду Београду месне заједнице или друге облике месне самоуправе могу образовати, односно укинути градске општине на чијем подручју се образују, односно укидају, уз претходно прибављено мишљење грађана. Предлог за образовање, односно укидање месне заједнице или другог облика месне самоуправе може поднети најмање 10% бирача са пребивалиштем на подручју на које се предлог односи и најмање једна трећина одборника скупштине градске општине на чијем подручју се образује, односно укида месна заједница или други облик месне самоуправе. Савет месне заједнице бира скупштина градске општине на чијем подручју се образује месна заједница, односно други облик месне самоуправе, и то на предлог збора грађана који се сазива за подручје месне заједнице или другог облика месне самоуправе. Збор грађана може предложити највише двоструко већи број чланова савета месне заједнице од броја чланова савета који је утврђен актом о оснивању месне заједнице.

Локални избори. Избор и престанак мандата одборника скупштина јединица локалне самоуправе уређени су Законом о локалним изборима.

По том закону, одлука о расписивању локалних избора (избора за одборнике) доноси се најраније 120 дана, а најкасније 45 дана пре истека мандата одборника (одборници се бирају на четири године). Од дана расписивања локалних избора до дана гласања не може проћи мање од 45 ни више од 60 дана. Локалне изборе расписује председник Народне скупштине.

Гласа се за изборну листу кандидата за одборнике (изборна листа). Изборну листу може поднети политичка странка, коалиција политичких странака и група грађана.

Право да бира одборнике и да буде биран за одборника има пунолетни држављанин Републике Србије над којим није продужено родитељско право, односно који није потпуно лишен пословне способности и који има пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе у којој остварује изборно право. Лице делимично лишено пословне способности може да бира одборнике и да буде бирано за одборника ако суд решењем о делимичном лишењу пословне способности није утврдио да је неспособно да врши изборно право.

Органи за спровођење избора су изборна комисија јединице локалне самоуправе и бирачки одбори.

Одборници се бирају у јединици локалне самоуправе као једној изборној јединици, а одборнички мандати расподељују се изборним листама сразмерно броју добијених гласова (по пропорционалном изборном систему). У расподели мандата могу учествовати само изборне листе које су добиле најмање 3% гласова од броја бирача који су гласали. Изборна листа националне мањине учествује у расподели мандата и онда када добије мање од 3% гласова од броја бирача који су гласали.

Изборна комисија расподељује мандате применом система највећег количника (тај систем назива се Д´Онтов систем, а представља један од могућих система расподеле мандата у оквиру пропорционалног изборног система).

Одборнику престаје мандат пре истека времена на које је изабран: 1) када скупштина на конститутивној седници потврди мандате одборника из наредног сазива; 2) ако умре; 3) ако је правноснажном судском одлуком потпуно лишен пословне способности, односно ако је правноснажном судском одлуком којом је делимично лишен пословне способности утврђено да је неспособан да врши изборно право; 4) ако је изгубио држављанство Републике Србије; 5) ако му престане пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе; 6) ако је правноснажном судском одлуком осуђен на казну затвора у трајању од најмање шест месеци; 7) доношењем одлуке о распуштању скупштине; 8) ако је преузео функцију која је по Уставу и закону неспојива с функцијом одборника; 9) ако поднесе оставку.

Сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе. По Закону о локалној самоуправи, јединица локалне самоуправе, њени органи и службе, као и предузећа, установе и друге организације чији је оснивач, остварују сарадњу и удружују се са другим јединицама локалне самоуправе и њеним органима и службама у областима од заједничког интереса и ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и установе, у складу са законом и статутом. Сарадња јединица локалне самоуправе подразумева и уступање обављања појединих послова из оквира изворних надлежности другој јединици локалне самоуправе или предузећу, установи и другој организацији чији је она оснивач.

Две или више јединица локалне самоуправе могу предложити министарству надлежном за локалну самоуправу заједничко извршавање одређених поверених послова, у складу са законом којим се уређује државна управа и уредбом Владе којом се уређују ближи услови и начин заједничког извршавања поверених послова.

Јединице локалне самоуправе могу остваривати сарадњу у областима од заједничког интереса са јединицама локалне самоуправе у другим државама, у оквиру утврђене политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу са Уставом и законом.

Ради унапређења развоја локалне самоуправе, њене заштите и остваривања заједничких интереса, јединице локалне самоуправе могу оснивати своје асоцијације. Асоцијације јединица локалне самоуправе заступају интересе свог чланства пред државним органима, а посебно у поступку доношења закона и других аката од значаја за заштиту, унапређење и финансирање локалне самоуправе, као и других прописа од значаја за остваривање послова јединице локалне самоуправе.

X. УСТАВНОСТ И ЗАКОНИТОСТ

1. Хијерархија домаћих и међународних општих правних аката

Правни поредак Републике Србије је јединствен. Устав је највиши правни акт Републике Србије. Сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом.

Потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије. Потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом.

Закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

2. Хијерархија домаћих општих правних аката

Сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону.

Статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом.

Сви општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни њиховим статутима.

3. Објављивање закона и других општих аката

Закони и сви други општи акти објављују се пре ступања на снагу.

Устав, закони и подзаконски општи акти Републике Србије објављују се у републичком службеном гласилу (у „Службеном гласнику Републике Србије"), а статути, одлуке и други општи акти аутономних покрајина објављују се у покрајинском службеном гласилу. Статути и општи акти јединица локалне самоуправе објављују се у локалним службеним гласилима.

Закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења. Пословником Народне скупштине предвиђено је да образложење предлога закона садржи, између осталог, и разлоге због којих се предлаже да закон ступи на снагу пре осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије" (ако је предлогом закона предвиђено да закон ступи на снагу раније од осмог дана од дана објављивања). Приликом одлучивања о предлогу закона, ако је предлогом закона предвиђено да закон ступи на снагу раније од осмог дана од дана објављивања, Народна скупштина ће посебно одлучити да ли за то постоје нарочито оправдани разлози.

4. Забрана повратног дејства закона и других општих аката

По Уставу, закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство. Према томе, одредбе закона и других општих аката не могу се примењивати на ситуације које су настале пре њиховог ступања на снагу. Забрана повратног дејства закона и других општих аката (забрана ретроактивности) једна је од битних гаранција правне сигурности, заштите људских права и остваривања начела владавине права.

Док подзаконски и други општи акти уопште не могу имати повратно дејство, Устав предвиђа два изузетка од забране повратног дејства закона.

Изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона. Пословником Народне скупштине предвиђено је да образложење предлога закона садржи, између осталог, и општи интерес због којег се предлаже повратно дејство, ако предлог закона садржи одредбе с повратним дејством. Приликом одлучивања о предлогу закона, када предлог закона садржи одредбе за које се предвиђа повратно дејство, Народна скупштина ће посебно одлучити да ли за то дејство постоји општи интерес.

Одредба кривичног закона може имати повратно дејство само ако је блажа за учиниоца кривичног дела. Полазећи од овог опредељења Устава, Кривични законик предвиђа да се на учиниоца кривичног дела примењује закон који је важио у време извршења кривичног дела, али, ако је после извршења кривичног дела закон измењен, једном или више пута, примениће се закон који је најблажи за учиниоца.

5. Законитост управе

Појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити засновани на закону.

Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

6. Језик поступка

Свако има право да користи свој језик у поступку пред судом, другим државним органом или организацијом која врши јавна овлашћења, када се решава о његовом праву или обавези.

Незнање језика на коме се поступак води не сме бити сметња за остваривање и заштиту људских и мањинских права.

7. Ванредно стање

Када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина, већином гласова свих народних посланика, проглашава ванредно стање.

Закон о одбрани дефинише ванредно стање као стање јавне опасности у којем је угрожен опстанак државе или грађана, а последица је војних или невојних изазова, ризика и претњи безбедности. Народна скупштина доноси одлуку о проглашењу ванредног стања када на основу заједничког предлога председника Републике и Владе утврди да су

за то испуњени услови. Заједнички предлог председника Републике и Владе за проглашење ванредног стања утврђује се на основу процене ризика и претњи по безбедност Републике Србије и њених грађана. Та процена, коју министар одбране истовремено доставља председнику Републике и председнику Владе, садржи оцену угрожености и последице које су услед тога наступиле или могу наступити.

Проглашење ванредног стања може се предложити и на делу територије Републике Србије. Одлуком о проглашењу ванредног стања утврђује се подручје Републике Србије на којем се проглашава ванредно стање, ако се оно проглашава на делу угрожене територије Републике Србије.

Када престану услови због којих је проглашено ванредно стање, председник Републике и председник Владе подносе Народној скупштини предлог за доношење одлуке о укидању ванредног стања.

Одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана. По истеку овог рока, Народна скупштина одлуку о ванредном стању може продужити за још 90 дана, већином од укупног броја народних посланика.

За време ванредног стања, Народна скупштина се састаје без посебног позива и не може бити распуштена.

Проглашавајући ванредно стање, Народна скупштина може прописати мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права.

Кад Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, под истим условима као и Народна скупштина.

Кад Народна скупштина није у могућности да се састане, мере којима се одступа од људских и мањинских права може прописати Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике.

Мере одступања од људских и мањинских права које пропишу Народна скупштина или Влада важе најдуже 90 дана, а по истеку овог рока могу се обновити под истим условима.

Кад одлуку о ванредном стању није донела Народна скупштина, Народна скупштина је потврђује у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим буде у могућности да се састане. Ако Народна скупштина не потврди ову одлуку, одлука престаје да важи завршетком прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања.

Кад мере којима се одступа од људских и мањинских права није прописала Народна скупштина, Влада је дужна да уредбу о мерама одступања од људских и мањинских права поднесе на потврду Народној скупштини у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане. У супротном, мере одступања престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања.

8. Ратно стање

Ратно стање проглашава Народна скупштина.

Закон о одбрани дефинише ратно стање као стање опасности у којем је оружаним деловањем споља угрожена сувереност, независност и територијална целовитост земље, односно мир у региону, које захтева мобилизацију снага и средстава за одбрану. Народна скупштина доноси одлуку о проглашењу ратног стања када на основу заједничког предлога председника Републике и Владе утврди да су за то испуњени услови. Заједнички предлог председника Републике и Владе за проглашење ратног стања утврђује се на основу процене ризика и претњи по безбедност Републике Србије и њених грађана. Та процена, коју министар одбране истовремено доставља председнику Републике и председнику Владе, садржи оцену угрожености и последице које су услед тога наступиле или могу наступити.

Кад Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ратног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе.

Проглашавајући ратно стање Народна скупштина може прописати мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права.

Кад Народна скупштина не може да се састане, мере одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права заједно утврђују председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе.

Све мере прописане у периоду ратног стања потврђује Народна скупштина кад буде у могућности да се састане.

9. Одступања од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању

Треба имати у виду да је Уставом утврђено да су, по проглашењу ванредног или ратног стања, дозвољена одступања од људских и мањинских права зајемчених Уставом, али само у обиму у којем је то неопходно. Мере одступања од људских и мањинских права не смеју да доведу до разликовања на основу расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или друштвеног порекла. Ове мере престају да важе престанком ванредног или ратног стања.

Мере одступања ни у ком случају нису дозвољене у погледу права зајемчених у чл. 23, 24, 25, 26, 28, 32, 34, 37, 38, 43, 45, 47, 49, 62, 63, 64. и 78. Устава. То су следећа права: право на достојанство и слободан развој личности; право на живот; право на неповредивост физичког и психичког интегритета; забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада; право лица лишеног слободе да се према њему поступа човечно и с уважавањем достојанства његове личности, уз забрану сваког насиља и изнуђивања исказа; право на правично суђење; право

на правну сигурност у казненом праву; право на правну личност; право на држављанство; слобода мисли, савести и вероисповести; право на приговор савести; слобода изражавања националне припадности; забрана изазивања расне, националне и верске мржње; право на закључење брака и равноправност супружника; слобода одлучивања о рађању; права детета; забрана насилне асимилације.

XI. ПРОМЕНА УСТАВА

Устав Републике Србије из 2006. године припада категорији чврстих устава. То значи да се мења по сложенијем поступку од поступка по којем се доносе закони.

Устав Републике Србије не прави разлику између поступка за промену устава и поступка за доношење новог устава. Поступак за промену Устава, који је уређен Уставом Републике Србије, односи се и на промену важећег устава и на евентуално доношење новог устава.

Поступак за промену Устава Републике Србије одвија се у две фазе.

Прва фаза обухвата подношење и усвајање предлога за промену Устава.

Предлог за промену Устава може поднети најмање једна трећина од укупног броја народних посланика, председник Републике, Влада и најмање 150.000 бирача.

Устав не утврђује садржину предлога за промену Устава. По природи ствари, у том предлогу би требало да се означе одредбе Устава чија промена се предлаже и одреди правац њихове промене (у случају да се предлаже промена Устава), односно, ако се предлаже доношење новог устава – у предлогу би требало навести разлоге за доношење новог устава и основна начела на којима би се тај устав заснивао. По Пословнику Народне скупштине, предлог за промену Устава подноси се у писменом облику, с образложењем.

О предлогу за промену Устава одлучује Народна скупштина, а предлог се усваја двотрећинском већином од укупног броја народних посланика.

Ако не буде постигнута потребна већина, промени Устава по питањима садржаним у поднетом предлогу који није усвојен не може се приступити у наредних годину дана.

Ако Народна скупштина усвоји предлог за промену Устава, приступа се изради, односно разматрању акта о промени Устава.

Израда и усвајање акта о промени Устава представља другу фазу у поступку промене Устава. По Пословнику Народне скупштине, предлог акта о промени Устава припрема Одбор за уставна питања и законодавство. (Одбор за уставна питања и законодавство један је од одбора Народне скупштине. Одбори су стална радна тела Народне скупштине.)

Народна скупштина усваја акт о промени Устава двотрећинском већином од укупног броја народних посланика и може одлучити да га и грађани потврде на републичком референдуму (то је факултативни уставотворни референдум). С тим у вези, Пословник Народне скупштине предвиђа да у случају да Устав не утврђује обавезу потврђивања акта о промени Устава на републичком референдуму, Народна скупштина може да донесе одлуку о расписивању референдума ради потврђивања тог акта, на предлог Уставом овлашћеног предлагача за промену Устава, двотрећинском већином гласова од укупног броја народних посланика.

Народна скупштина је дужна да акт о промени Устава стави на републички референдум ради потврђивања (то је обавезни уставотворни референдум), ако се промена Устава односи на преамбулу Устава, начела Устава, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашавање ратног и ванредног стања, одступање од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању или поступак за промену Устава.

Када се акт о промени Устава стави на потврђивање, грађани се на референдуму изјашњавају најкасније у року од 60 дана од дана усвајања акта о промени Устава. Промена Устава је усвојена ако је за промену на референдуму гласала већина изашлих бирача.

Акт о промени Устава који је потврђен на републичком референдуму ступа на снагу када га прогласи Народна скупштина.

Ако Народна скупштина не одлучи да акт о промени Устава стави на потврђивање (то може бити само у случају кад Устав не утврђује обавезу потврђивања акта о промени Устава на републичком референдуму), промена Устава је усвојена изгласавањем у Народној скупштини, а акт о промени Устава ступа на снагу када га прогласи Народна скупштина.

Устав не може бити промењен за време ратног или ванредног стања.

За спровођење промене Устава доноси се уставни закон. Уставни закон се доноси двотрећинском већином од укупног броја народних посланика. По Пословнику Народне скупштине, предлог уставног закона за спровођење промене Устава припрема Одбор за уставна питања и законодавство.

Уставним законом за спровођење Устава Републике Србије из 2006. године била су уређена питања везана за прелазак са старог на нови уставни систем, односно за превођење правног система Републике Србије из режима Устава из 1990. године у режим Устава из 2006. године, и то тако што су били утврђени рокови за избор и конституисање републичких органа по новом уставу, рокови и начин за усаглашавање појединих сегмената правног система доношењем одговарајућих закона (укључујући и продужење важења постојећих законских решења до доношења нових закона, усаглашених са новим уставом), а била су уређена и друга питања неопходна за пуну примену новог устава.

Устав Републике Србије из 2006. године измењен је Актом о промени Устава Републике Србије, проглашеним 9. фебруара 2022. године. Народна скупштина донела је 9. фебруара 2022. године Одлуку о проглашењу Акта о промени Устава Републике Србије, којом се проглашава Акт о промени Устава Републике Србије који је усвојила Народна скупштина 30. новембра 2021. године и који је потврђен на републичком референдуму одржаном 16. јануара 2022. године. Акт о промени Устава Републике Србије највећим делом се односи на област правосуђа.

Уставним законом за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије, који је такође проглашен 9. фебруара 2022. године, уређена су питања везана за прелазак са старог на нови уставни систем у области правосуђа, односно за превођење правног система Републике Србије у области правосуђа из режима Устава из 2006. године у режим Акта о промени Устава Републике Србије, који је проглашен 2022. године.

Извори

1. Устав Републике Србије („Службени гласник РС", број 98/06)

2. Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС", број 98/06)

3. Акт о промени Устава Републике Србије („Службени гласник РС", број 115/21)

4. Уставни закон за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије („Службени гласник РС", број 115/21)

5. Закон о Народној скупштини („Службени гласник РС", број 9/10)

6. Пословник Народне скупштине („Службени гласник РС", број 20/12 – пречишћен текст)

7. Закон о избору народних посланика („Службени гласник РС", број 14/22)

8. Закон о председнику Републике („Службени гласник РС", број 111/07)

9. Закон о избору председника Републике („Службени гласник РС", број 14/22)

10. Закон о јединственом бирачком списку („Службени гласник РС", бр. 104/09 и 99/11)

11. Закон о референдуму и народној иницијативи („Службени гласник РС", бр. 111/21 и 119/21)

12. Закон о Влади („Службени гласник РС", бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС, 44/14 и 30/18 – др. закон)

13. Закон о државној управи („Службени гласник РС", бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18),

14. Закон о правобранилаштву („Службени гласник РС", број 55/14)

15. Закон о Државној ревизорској институцији („Службени гласник РС", бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон)

16. Закон о Народној банци Србије („Службени гласник РС", бр. 72/03, 55/04, 85/05 – др. закон, 44/10, 76/12, 106/12, 14/15, 40/15 – УС и 44/18)

17. Закон о јавној својини („Службени гласник РС", бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – др. закон, 108/16, 113/17, 95/18 и 153/20)

18. Закон о Заштитнику грађана („Службени гласник РС", број 105/21)

19. Закон о Војсци Србије („Службени гласник РС", бр. 116/07, 88/09, 101/10 – др. закон, 10/15, 88/15 – УС, 36/18, 94/19 и 74/21 – УС)

20. Закон о одбрани („Службени гласник РС", бр. 116/07, 88/09, 88/09 – др. закон, 104/09 – др. закон, 10/15 и 36/18)

21. Закон о војној, радној и материјалној обавези („Службени гласник РС", бр. 88/09, 95/10 и 36/18)

22. Закон о цивилној служби („Службени гласник РС", број 88/09)

23. Одлука о обустави обавезе служења војног рока („Службени гласник РС", број 95/10)

24. Закон о уређењу судова („Службени гласник РС", број 10/23)

25. Закон о судијама („Службени гласник РС", број 10/23)

26. Закон о Високом савету („Службени гласник РС", број 10/23)

27. Закон о јавном тужилаштву („Службени гласник РС", број 10/23)

28. Закон о Високом савету тужилаштва („Службени гласник РС", број 10/23)

29. Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава („Службени гласник РС", број 101/13)

30. Закон о прекршајима („Службени гласник РС", бр. 65/13, 13/16, 98/16 – УС, 91/19 – др. закон, 91/19 и 112/22 – УС)

31. Судски пословник („Службени гласник РС", бр. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15 – исправка, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18, 78/18, 43/19, 93/19 и 18/22)

32. Закон о Уставном суду („Службени гласник РС", бр. 109/07, 99/11, 18/13 – УС, 40/15 – др. закон, 103/15 и 10/23)

33. Закон о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС", бр. 129/07, 18/16, 47/18 и 9/20 – др. закон)

34. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС", број 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18 и 111/21 – др. закон)

35. Закон о локалним изборима („Службени гласник РС", број 14/22)

36. Закон о главном граду („Службени гласник РС", бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 37/19 и 111/21 – др. закон)

37. Закон о комуналној милицији („Службени гласник РС", број 49/19)

38. Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи („Службени гласник РС – Међународни уговори", број 70/07) и Закон о потврђивању Додатног протокола Европској повељи о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалних власти („Службени гласник РС – Међународни уговори", број 8/18).

39. Закон о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС", бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16, 104/16 – др. закон, 95/18 – др. закон и 111/21 – др. закон)

40. Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС", бр. 99/09, 67/12 – УС, 18/20 – др. закон и 111/21 – др. закон)

41. Статут Аутономне покрајине Војводине („Службени лист Аутономне покрајине Војводине", број 20/14)

42. Покрајинска скупштинска одлука о избору посланика у Скупштину Аутономне покрајине Војводине („Службени лист Аутономне покрајине Војводине", бр. 23/14, 12/20, 14/20 – аутентично тумачење и 25/20)

43. Закон о државним и другим празницима у Републици Србији („Службени гласник РС", бр. 43/01, 101/07 и 92/11)

44. Закон о изгледу и употреби грба, заставе и химне Републике Србије („Службени гласник РС", бр. 36/09 и 10/23)

45. Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС", бр. 22/09 и 52/21)

46. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС", бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21)

47. Закон о црквама и верским заједницама („Службени гласник РС", број 36/06)

48. Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС", број 87/18)

49. Закон о спречавању корупције („Службени гласник РС", бр. 35/19, 88/19, 11/21 – Аутентично тумачење, 94/21 и 14/22)

50. Закон о штрајку („Службени лист СРЈ", број 29/96 и „Службени гласник РС", бр. 101/05 – др. закон и 103/12 – УС)

51. Кривични законик („Службени гласник РС", бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19)

СИСТЕМ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

I. ИЗВРШНА ВЛАСТ

1. Појам извршне власти

Једно од основних начела модерног државног уређења је начело поделе власти које подразумева поделу власти на законодавну, извршну и судску власт. Подела власти означава такво државно уређење у коме једна власт (законодавна) доноси законе, друга (извршна) извршава те законе, а трећа (судска) решава појединачне спорне случајеве у примени тих закона. Из наведеног следи да је извршна власт у систему савремених државних уређења једна од три гране власти. Извршна власт је власт која извршава законе које донесе законодавна власт.

Подела власти на три гране власти тековина је француске буржоаске револуције. Подела власти јавила се као неопходност ради заштите „човека и грађанина" од „ароганције власти", те ова подела представља заштиту људских права од власти односно злоупотребе власти. Власт по Монтескјеу[41] треба распоредити тако да једна власт контролишу другу. Слобода појединца мора бити заштићена од било које гране власти, односно од било ког појединца коме је поверено вршење власти (монарх, председник државе, председник владе, судија, члан парламента). Монтескје и Лок[42] сматрали су да неминовно, због људске природе временом долази до злоупотребе власти, јер је такво понашања својствено људима. Како би се то спречило, а људска природа се не може тако лако променити, власти се међусобно обуздавају, на тај начин што свака грана власти сопственом снагом и деловањем представља противтежу другој власти.

---

41 Шарл Монтескје (франц. Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu) француски филозоф, писац, моралиста, политички теоретичар и претеча социологије. Заједно са заједно са другим филозофима попут Џона Лока (енгл. John Locke), створио политички и социолошку теорију на којој се заснивају савремена друштва.

42 Џон Лок (енгл. John Locke), енглески филозоф, један од твораца система поделе власти. За разлику од Монтескјеа, развио је дуалистичку поделу власти – на законодавну и извршну, уз монархове прерогативе у области спољне политике и безбедности.

Институционално уређење начела поделе власти врши се основним правним актом једне државе, односно у већини држава, Уставом. Основни и најјачи правни акт једне државе садржи, између осталог и начело поделе власти.

У систему поделе власти, за науку, али и праксу, врло је важан однос законодавне и извршне власти, односно да ли постоји равнотежа у односу законодавне и извршне власти или постоји надмоћ једне гране власти на другом. Судска власт је независна у сваком од система организације власти и на њу, формално не могу утицати ни законодавна, ни извршна власт.

У зависности од значаја законодавне и извршне власти коју та власт има у конкретној држави, као и улози парламента (скупштине) и извршне власти (председника државе или владе), у пракси постоји основна подела организације система власти на:

1. председнички систем – јача извршна власт
2. парламентарни систем – јача законодавна власт
3. мешовити систем – комбинација председничког и парламентарног система (тзв. полупредседнички систем)

Председнички систем је систем у коме је председник државе (који се обично бира непосредно од стране грађана) као извршни орган власти прилично независан од парламента, као законодавног органа. Формални, највиши органи власти су председник и парламент, али не постоји пуна одговорност извршне према законодавној власти. Председник државе је орган извршне власти, али је такође и шеф државе (највиши представник целе државе према иностранству). Председник бира извршне функционере (министре) и они њему одговарају са свој рад. Може се рећи да у овом систему извршна власт има неформално јачу улогу од законодавне, иако су формално једнаке. Извршна власт не одговара парламенту, али мора поштовати законе које донесе парламент и буџетске оквире које тај парламент усвоји. Одговорност извршне власти постоји у облику политичке, али не и институционалне одговорности. Овај систем организације власти први пут је успостављен у Сједињеним Америчким Државама. На известан начин, начело тројне поделе власти је у потпуности примењено у овом систему.

Парламентарни систем је систем у коме је парламент законодавни орган власти и као такав највиши орган власти. У парламентарном систему постоји одговорност извршне власти према законодавној. Постоје различити модалитети парламентарног система, али у већини држава извршну власт врши колегијални орган – влада, на чијем челу је председник владе. Владу, тј. орган извршне власти бира парламент, а цела влада, али и сваки појединачни министар одговорни су парламенту. Владу или појединог министра може сменити парламент. Ово све значи да законодавна власт има и формално јачу улогу од извршне власти. Равнотежа власти у парламентарном систему покушава се постићи увођењем уставних могућности да Влада предложи распуштање

парламента и расписивање нових избора. Примери парламентарног система су систему у Великој Британији, Немачкој, као и већем броју европских земаља. У Великој Британији, као парламентарној монархији шеф државе је краљ, док у Немачкој шефа државе бира парламент и он нема већа овлашћења.

Мешовити (полупредседнички) систем је систем који представља комбинацију председничког и парламентарног система. Овај систем значајну улогу даје шефу државе (председнику државе или монарху) и шеф државе представља „тас на ваги" у односу законодавне и извршне власти. Шеф државе представља јединство власти, тј. јединство законодавне и извршне власти. Наиме, у овим државама парламент има јачу улогу од извршне власти – владе, владу бира парламент и постоји одговорност владе према парламенту. Међутим, улога шефа државе је већа него у чисто парламентарном систему. Шеф државе предлаже кандидата за председника владе, односно предлаже владу парламенту, а исто тако може и распустити парламент на захтев владе. Утицај парламента на владу и обратно спроводи се преко шефа државе који може оборити или владу или парламент. Мешовити систем постоји у Француској, Русији, Србији, као и неким азијским и афричким земљама које су биле под утицајем Француске и Русије.

2. Хоризонтална и вертикална подела власти

Хоризонтална подела власти представља поделу власти на истом нивоу (линији – хоризонтали), када се власт дели између државних органа који су у равноправном односу, односно нису подређени једни другима. Хоризонтална подела је подела власти на законодавну, извршну и судску власт.

Вертикална подела власти представља поделу власти између централних и нецентралних органа власти, када се власт дели између органа власти који нису на истом нивоу, већ се више или ниже на лествици власти (вертикали). Вертикална подела је подела власти између републичких органа и општинских органа или подела власти између федеративних органа и органа федералних јединица. Ову поделу власти карактерише однос субординације, односно органи власти коју су више на лествици имају одређена већа права од органа власти који су ниже на лествици и имају право надзора над радом органа који су ниже на лествици.

3. Извршна власт и управа

Постоје различите теоретски прилази у дефинисању појма „управе", односно у дефинисању међусобног односа појмова „извршна власт" и „управа".

Извршна власт је власт која извршава законе које донеси законодавна власт. Кључна реч у овој дефиницији је „ИЗВРШАВАЊЕ" закона. Када у овој дефиницији извршне власти кажемо да извршна власт извршава „законе", онда појам закона употребљавамо у најширем смислу тог појма, односно под законом подразумевамо било коју правну норму којом се уређује одређени однос између људи или којом се уводи правило о понашању људи.

Као пример извршавања закона, односно извршавања правне норме, можемо узети правну норму којом се забрањује рад деци. Закон који регулише запошљавање и рад је Закон о раду који је донела Народна скупштина. Правна норма забране дечијег рада налази се у члану 24. Закона о раду и гласи: „Радни однос може да се заснује са лицем које има најмање 15 година живота..." Истим Законом о раду предвиђено је да надзор над применом тог закона врши инспекција рада, а предвиђене су и казне за оне који поступају супротно одредбама Закона. Поједностављено речено, извршавање правне норме забране дечијег рада у конкретном случају огледа се у томе што је извршна власт дужна да образује орган, у овом случају инспекцију рада и омогући рад овој инспекцији (кроз плате за запослене, канцеларије, и др.) која ће контролисати послодавце да ли запошљавају лица млађа од 15 година.

С друге стране, појам „управе" чије се дефиниције разликују како у теорији, тако и у пракси, може се посматрати сва два становишта:

1. врста државних послова – управни послови које обавља неки орган власти (нпр. инспекцијски послови),
2. врста органа која обавља одређене послове извршне власти (нпр. Управа за ветерину).

Тако се дефиниција управе може поставити полазећи од тога да ли дефинишемо активности (функционална дефиниција) или субјекте који врше активности (организациони дефиниција). У том смислу дефиниција управе може бити:

1. функционална управа је скуп свих послова који се континуирано обављају ради остваривања функција и задатака државе према својим грађанима или према другим земљама. Послови који се обављају су извршавање закона и других прописа, на следећи начин:
   - доношење општих и појединачних правних аката,
   - вршење материјалних аката и радњи.

   Карактеристика ових послова је да се врше уз посредовање државне власти (са или без примене принуде).
2. организациону управу чине сви органи власти – државни органи или недржавни органи уколико им држава да овлашћење, који извршавају законе и друге прописе ради остваривања обавеза државе према грађанима и другим државама.

Најопштија дефиниција управе мора у себи садржати и организациони и функционални приступ, па у том смислу управу можемо дефинисати као скуп активности усмерених ка извршавању закона и других прописа и усмерених ка остваривању обавеза државе према њеним грађанима и другим државама, а које активности се састоје од доношења правних аката и вршења материјалних аката и радњи, а врше их субјекти који су организовани ради вршења тих активности.

Према томе, појам извршне власти и управе нису синоними, тј. не значе исто. Извршна власт се остварује, између осталог и преко управе, а управа врши послове извршне власти, као и послове које не спадају у послове извршне власти, већ спадају у послове пружања различитих јавних услуга.

II. ИЗВРШНА ВЛАСТ У СРБИЈИ

1. Развој извршне власти у Србији

У Србији, као држави са мешовитим системом државног уређења (тзв. полупредседнички систем) законодавну власт врши Народна скупштина, извршну власт врши Влада, а судску власт врше судови и јавна тужилаштва.

Уставом Републике Србије, као основним правним актом, утврђено је начело владавине права које се остварује 1. слободним и непосредним изборима, 2. уставним гаранцијама људских и мањинских права, 3. поделом власти, 4. независном судском влашћу и 5. поштовањем устава и закона од стране власти. Уставом је такође предвиђено да је уређење власти заснива на подели власти на законодавну, извршну и судску власт, а да се однос те три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли (чл. 3. и 4. Устава РС).

Развој начела владавине права и начела поделе власти у модерној Србији почиње са стварањем централног органа власти названог Правитељствујушчи совјет сербски.[43] Совјет је створен на Народној скупштини у Борку, у току Првог српског устанка, 15. августа 1805. године. Совјет је био нека врста владе и имао је извршну и законодавну власт. Као централни орган власти доприносио је да се са успехом развија борба против Отоманске империје. Совјет је стварао основне услове за бржи економски, друштвени и културни развој Србије. Постепено је сузбијао нахијски сепаратизам, а под Карађорђем се борио против феудалне и регионалне подвојености.

43 Совјет се састојао од 12 представника из 12 нахија (најмања административна јединица некадашње Отоманске империје – слично данашњем формалном значењу општине, односно фактичком значењу округа).

Први устав модерне Србије из 1835. године – Сретењски устав садржао је начело поделе власти, па су централни органи власти били: 1. кнез 2. Државни совјет и 3. Народна скупштина. Извршну власт су делили кнез и Државни совјет који је у свом саставу имао шест попечитељстава/министарстава: спољашњи послови, унутрашњи послови, правосуђе, финансије, војска и просвета. Попечитељи нису образовали колегијално тело – владу, већ су сви појединачно били одговорни за свој рад кнезу и Скупштини. Кнез је могао да их смени, али они су и даље остајали у Совјету као саветници.

Сви устави Србије до 1946. године препознају начело поделе власти са мањим или већим овлашћењима представничких тела (скупштине) у односу на извршну власт (монарха и владу).

У Србији, после Другог светског рата, прва Влада је била Народна влада Србије – од 1945. до 1946. године. Следећа је била Влада Народне Републике Србије – до 1946. до 1953. године. Уставним променама Влада мења назив у Извршно веће Народне скупштине Народне Републике Србије – од 1953. до 1963. године, а затим у Извршно веће Скупштине Социјалистичке Републике Србије – од 1963. до 1990. године. Међутим, због непостојања политичког плурализма, у периоду комунизма и социјализма у Србији, не може се говорити о класичном систему државног уређења у смислу поделе власти, имајући у виду да је било дозвољено деловање само једне политичке партије. Политички плурализам се јавља као неопходност ради пуне примене начела поделе власти. Можемо рећи да је у примени било начело јединства власти које формално подразумева да сву власт врши један орган – Скупштина, као и законодавни и извршни орган (као што је на као што је на пример у Швајцарској).

Уставом из 1990. године предвиђају се као централни органи власти Народна Скупштина, председник Републике, Влада и судска власт. Уставотворна и законодавна власт припада Народној скупштини. Републику Србију представља и њено државно јединство изражава председник Републике. Извршна власт припада Влади. Судска власт припада судовима. Заштита уставности, као и заштита законитости у складу са Уставом, припада Уставном суду.

Устав из 2006. године[44] у делу Пет – УРЕЂЕЊЕ ВЛАСТИ као централне органе који остварују надлежност Републике наводи: 1. Народну Скупштину као највиши орган законодавне власти, 2. председника Републике који изражава државно јединство, 3. Владу као носиоца извршне власти, 4. Државну управу, 5. Заштитника грађана, 6. Војску Србије, 7. Судове 8. Тужилаштва.

44 Чл. 98. до 175. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06).

2. Избор Владе

Извршну власт у Републици Србији врши Влада Републике Србије.

Владу чине председник Владе, један или више потпредседника и министри.

Владу бира Народна скупштина. Поступак избора Владе регулисан је Уставом Републике Србије.

Кандидата за председника Владе, такозваног мандатара Владе предлаже председник Републике, када саслуша мишљење представника свих изборних листа које су ушле у Народну скупштину.

Сви представници изборних листа које су у Народној Скупштини имају право да предложе кандидата за председника Владе, али председник Републике предлаже Народној скупштини оног кандидата који може да обезбеди избор Владе, што у пракси значи да предлаже оног кандидата који има тзв. скупштинску већину.

Кандидат за председника Владе пред Народном скупштином износи програм Владе – експозе и предлаже њен састав, односно предлаже потпредседнике Владе и министре.

Влада је изабрана када за њен избор гласа већина од укупног броја народних посланика, с тим што се истовремено гласа за Програм Владе и за персонални састав Владе.

3. Састав Владе

Владе се разликују с обзиром на улогу коју председник Владе има у односу према парламенту и која овлашћења има при избору (разрешењу) чланова владе. У том смислу имамо две врсте влада, парламентарне владе и канцеларске владе.

1. Парламентарну владу одликује избор у парламенту и подршка парламентарне већине. Мандатар за састав владе предлаже парламенту министре, будуће чланове владе, а парламенту је поверен њихов избор. Овлашћења мандатара при избору владе обухватају само право предлагања чланова владе, а коначну одлуку о избору доноси парламент. Пред парламентом одговара како председник владе који одговара како за свој рад тако и за рад целе владе, тако и сваки од министара понаособ. Председник владе не може опозвати нити разрешити било ког министра у влади. То може учинити само парламент, самостално или на предлог председника владе.

2. Канцеларском владом назива се влада коју одликује избор председника владе у парламенту и право председника владе да именује и разрешава остале чланове владе. Парламент се изјашњава о програму владе и бира њеног председника, али се не изјашњава о персоналном саставу владе, односно не бира министре. Председник Владе бира и разрешава министре. Председник владе је дужан да обавести парламент

о саставу владе и свакој измени састава владе. За канцеларску владу карактеристично је да пред парламентом одговара само председник владе, како за свој рад тако и за рад владе и министара. Министри у канцеларској влади одговарају председнику владе за свој рад и рад министарства којим руководе, али не одговарају директно парламенту.

Влада у Републици Србији је парламентарна влада, што значи да председник Владе предлаже чланове Владе, а бира их Народна скупштина.

Поред председника Владе, Владу чине један или више потпредседника и министри. Председник Владе предлаже потпредседнике Владе, којих може бити више од једног, а такође предлаже, односно одређује који ће од потпредседника Владе бити први потпредседник Владе. Председник Владе предлаже и остале чланове Владе, министре који могу имати ресор (финансије, одбрана, саобраћај и др.), а могу бити и министри без портфеља. Министар без портфеља нема заокружену област рада у смислу руковођења министарством, али га председник Владе може задужити да се бави одређеном области друштвеног или државног живота.

4. Положај чланова Владе

Председник Владе. Основна права и обавезе председника Владе су да: 1. води и усмерава рад Владе, 2. стара се о уједначеном политичком деловању Владе, 3. усклађује рад чланова Владе и 4. представља Владу.

У вођењу Владе, председник Владе:

- сазива и води седнице Владе,
- потписује акте Владе,
- даје члановима Владе обавезна упутства и посебна задужења,
- представља Владу пред другим органима државне власти и представницима страних држава и међународних организација, и
- заступа ставове Владе у средствима јавног информисања.

Председник Владе може осталим члановима Владе давати обавезна упутства и посебна задужења. Чланови Владе, државни секретари и директори посебних организација и служби Владе дужни су да поштују и извршавају обавезна упутства и посебна задужења које им да председник Владе.

Председник Владе може бити и министар.

Председник Владе има свој кабинет којим руководи шеф кабинета. Шефа кабинета поставља и разрешава председник Владе. Кабинет врши стручне и друге послове за председника Владе. Послови кабинета су стручно-оперативног и техничког карактера.

Председник Владе може оснивати савете, као стручна, саветодавна тела која му помажу у саветодавном смислу. У пракси, чланови оваквих

саветодавних тела су обично лица са великим професионалним искуством у одређеној области.

Председник Владе може поднети оставку Народној скупштини. Оставку председник Владе упућује председнику Народне скупштине и о томе обавештава председника Републике и јавност. Народна скупштина само констатује да је председник Владе поднео оставку, не расправља се о оставци, а констатацијом оставке престаје мандат председнику Владе, а тиме аутоматски и целој Влади.

Народна скупштина на захтев најмање 60 народних посланика може поднети предлог да се Влади изгласа неповерење. На тај начин се практично покреће поступак смене Владе. У суштини, предлог за изгласавање неповерења Влади је предлог за расправу о неповерењу председнику Владе.

Први потпредседник Владе. Први потпредседник Владе је један од потпредседника који замењују председника Владе. Када предлаже састав Владе, мандатар ће предложити и број и имена потпредседника Владе, али такође и који од потпредседника ће бити први потпредседник.

Први потпредседник замењује председника Владе у свим ситуацијама за време одсутности или спречености председника Владе. Први потпредседник једино нема овлашћење да предложи избор или разрешење члана Владе.

Потпредседник Владе. Влада може имати једног или више потпредседника. Број потпредседника одређује се приликом избора Владе, односно кандидат за председника Владе предлаже број и имена потпредседника Владе.

Председник Владе одређује којим областима се баве потпредседници. Тако потпредседник Владе може бити задужен за област финансија, трговине, одбране и сл. У оквиру тог овлашћења које добије од председника Владе, потпредседник усмерава и усклађује рад министарстава у области за коју је задужен.

Потпредседник Владе може истовремено бити и министар.

Министар. Министар је истовремено и члан Владе и руководилац министарства.

Као члан Владе, министар може подносити предлоге Влади за уређивање одређених питања. Такође министар може захтевати од Владе да заузме став по одређеном питању из надлежности министарства којим руководи.

Министар је дужан да спроводи политику Владе и да о спровођењу политике обавештава Владу.

Председник Владе може министру дати обавезно упутство и посебно задужење. У том случају, министар је дужан да изврши то упутство, односно да врши послове за које је задужен. Уколико министар сматра да је председник Владе дао погрешно или лоше упутство или посебно задужење, он може захтевати да Влада одлучи да ли је при давању

упутства и задужења председник Владе прекорачио своја овлашћења. Министар може поднети оставку. У том случају, он оставку подноси председнику Владе који ту оставку прослеђује Народној скупштини. Народна скупштина констатује оставку без расправе. Председник Владе може поднети предлог за разрешење министра, а 60 народних посланика може поднети предлог за изгласавање неповерења министру. У оба случаја, Народна скупштина расправља и гласа о овим предлозима. Да би министар био разрешен потребно је да за разрешење гласа већина од укупног броја народних посланика.

Као руководилац министарства, министар води и представља министарство. За свој рад и за рад целог министарства одговара председнику Владе, Влади и Народној скупштини. У вези са овим положајем, више је речено у делу који се односи на руковођење органом државне управе (Глава III, поглавље 5. – Руковођење органом државне управе).

Министар без портфеља. Министар без портфеља је министар који нема ресорно министарство којим руководи и за чији рад је одговоран.

У пракси је уобичајено да председник Владе задужи министра без портфеља за одређену комплексну област друштвеног живота за коју постоји надлежност више министарстава, као на пример европске интеграције (надлежности свих министарстава) или демографија и популациона политика (надлежност више министарстава – здравља, рада, просвете).

5. Прописи и други акти које доноси Влада

Влада доноси акте којима се извршавају закони, акте којима се решава у појединачним стварима, као и акте спровођења политике:

Акти Владе су општи акти (односе се на неодређен број лица или случајева) и појединачни (односе се на појединачна, тачно одређена лица и на појединачан, тачно одређен случај).

Општи акти су:

1. Пословник – прописује се уређење, начин рада и одлучивања Владе,
2. Уредбе – подробније се разрађује однос уређен законом,
3. Одлуке – оснивају се привредна друштва и друге организације, уређују питања од општег значаја када то закон или уредба предвиђа,
4. Меморандум о буџету – садржи основне циљеве политике јавних финансија и макроекономске политике,
5. Стратегија развоја – утврђују се циљеви развоја у одређеним областима друштвеног живота и мере потребне за тај развој,
6. Декларације – изражава се став Владе по неком питању.

Појединачни акти су:

1. Решења – одлучује се о постављењима, именовањима и разрешењима, решава у управним стварима и другим појединачним стварима,
2. Закључци – када не доноси друге акте, Влада доноси закључке.

6. Уређење Владе – центар Владе

Послове државне управе врше органи државне управе које чине министарства и посебне организације.

Постоје одређени стручни, административни и технички послови који су неопходни како би Влада могла да функционише, а који не представљају послове државне управе. У већини држава, ови послови су сконцентрисани око председника Владе који води и представља Владу. Не постоји званична, формална или законска дефиниција центра Владе, а организација тог центра је различита у праксама различитих земаља, али може се рећи да је центар Владе једна или више институција које пружају директну подршку председнику Владе (премијеру, канцелару) у вођењу Владе. За разлику од министарстава, односно других органа државне управе, центар Владе не пружа услуге директно грађанима и послови се не односе на једну, тачно одређену област друштвеног или државног живота. Напротив, центар Владе има међуресорну функцију као превасходни посао.

Дефиниција центра Владе може бити двојака: 1. функционална и 2. организациона. Функционална дефиниција узима као критеријум врсту послова који се врше, а организациона дефиниција организацију извршне власти и положај председника Владе у тој организацији. Већина аутора се залаже за функционалну дефиницију јер је применљива без обзира на различитост у организацијама извршне власти. Тако се центар Владе дефинише као послови неопходни за рад целе Владе, а нарочито планирање, координацију, праћење реализације, политичко управљање, комуникацију и међуресорску сарадњу. У Влади Србије институције које врше послове центра Владе су:

1. Генерални секретаријат Владе,
2. Кабинет председника Владе,
3. Републички секретаријат за законодавство, и
4. Републички секретаријат за јавне политике.

Поред ових институционалних организационих облика, послове центра Владе обављају и стална и повремена радна тела Владе, координациона тела Владе, као и савети председника Владе.

6.1. Генерални секретаријат Владе

Генерални секретаријат Владе је служба Владе која врши стручне и друге послове за потребе Владе.

Генералним секретаријатом руководи Генерални секретар, који поставља Влада на предлог председника Владе. Поред руковођења Генералним секретаријатом, Генерални секретар помаже председнику Владе и у другим пословима Владе.

Надлежности Генералног секретаријата су да припрема акте којима Влада надзире, усмерава и усклађује рад министарстава и посебних организација и стара се о њиховом извршавању; да се стара о извршавању аката Владе којима она налаже обавезе министарствима и посебним организацијама; ако министарства и посебне организације не донесу пропис у року који је одређен законом или општим актом Владе, обавештава Владу о томе и предлаже јој рокове у којима они треба да донесу пропис, а предлаже и рокове за доношење прописа ако нису одређени законом или општим актом Владе; стара се о извршавању обавеза Владе према Народној скупштини; обезбеђује учествовање Владе и њених представника у раду Народне скупштине, сарадњу с председником Републике, другим органима и организацијама, другим државама и међународним организацијама; обрађује материјале за седнице Владе и радних тела Владе; припрема и прати седнице Владе и њених радних тела и друге седнице у Влади; да се стара о коришћењу средстава којима располаже Влада; припрема акте којима Генерални секретар остварује овлашћења према директорима служби Владе који су му одговорни и стара се о њиховом извршавању и друге послове за потребе Владе, њених радних тела и Генералног секретара.

6.2. Кабинет председника Владе

Кабинет председника Владе врши стручне и друге послове везане за потребе председника Владе.

Кабинетом руководи шеф Кабинета кога поставља председник Владе. У Кабинету раде саветници председника Владе и запослени.

Шефу кабинета, саветницима и запосленима престаје мандат, односно престаје радни однос престанком мандата председника Владе.

За разлику од Генералног секретаријата који врши послове за потребе председника Владе и целе Владе, кабинет је везан за председника Владе.

6.3. Републички секретаријат за законодавство

Републички секретаријат за законодавство је посебна организација која, поједностављено речено врши проверу законитости свих аката које Влада усваја. Републички секретаријат за законодавство је орган државне управе, што значи да врши и послове који спадају у управне послове.

Републичким секретаријатом за законодавство руководи директор кога поставља Влада на предлог председника Владе, на период од пет година.

Републички секретаријат за законодавство обавља стручне послове који се односе на: изграђивање, праћење и унапређење правног система; обезбеђивање усаглашености прописа и општих аката у правном систему у поступку њиховог доношења и старање о њиховој нормативно-техничкој и језичкој ваљаности; надзор над објављивањем и старање о објављивању прописа и других аката Владе, министарстава и других органа и организација за које је то законом одређено, припрема прописе који се односе на државне симболе; службену употребу језика и писама; организацију и начин рада Владе и друге прописе који не спадају у делокруг министарстава.

6.4. Републички секретаријат за јавне политике

Републички секретаријат за јавне политике је посебна организација који врши стручне послове који се односе на планирање, стратешко планирање, регулаторне реформе и спровођење утврђених јавних политика.

Републичким секретаријатом за јавну политику руководи директор кога поставља Влада на предлог председника Владе, на период од пет година.

Републички секретаријат за јавне политике обавља стручне послове који се односе на: анализу, идентификовање потреба и достављање иницијатива за израду стратешких докумената којима се утврђују јавне политике; обезбеђивање усклађености предлога стратешких докумената којима се утврђују јавне политике и нацрта закона са усвојеним стратешким документима којима се утврђују јавне политике, у поступку њиховог доношења; давање иницијатива за унапређење процедура за израду стратешких докумената којима се утврђују јавне политике; припремање предлога стратешких докумената којима се утврђују јавне политике из делокруга свих органа државне управе; стручне послове који се односе на спровођење регулаторне реформе и анализу ефеката прописа које припремају министарства и посебне организације, што обухвата: давање претходног мишљења о потреби спровођења анализе ефеката и о потпуности садржаја приложене анализе ефеката; помоћ предлагачима прописа при успостављању механизма за праћење и анализу ефеката прописа током њихове примене; прикупљање и обраду иницијатива привредних субјеката, других правних лица и грађана за измену неефикасних прописа на републичком нивоу; подношење иницијативе надлежним предлагачима прописа за измену неефикасних прописа; учешће у организовању обуке државних службеника који раде на пословима који су повезани са анализом ефеката прописа; обављање послова везаних за праћење и анализу институционалних и кадровских капацитета за спровођење регулаторне реформе, као и друге послове одређене законом.

6.5. Радна тела Владе, координациона тела, савети председника Владе

Радна тела Владе се образују као стална радна тела и повремена радна тела.

Стална радна тела дају мишљења на предлоге аката које Влада усваја, а пре него што Влада разматра та акта. Стална радна тела, по правилу, чине министри. Пословником Владе образована су следећа стална радна тела: Одбор за привреду и финансије, Одбор за правни систем и државне органе, Одбор за односе са иностранством, Административну комисију, Кадровску комисију, Комисију за стамбена питања и расподелу службених зграда и пословних просторија, Комисију за утврђивање штете од елементарних непогода. Радна тела пре седнице Владе разматрају материјале који су и надлежности тог тела (нпр. Одбор за финансије и привреду разматра нацрте закона о порезима) и предлаже Влади да усвоји или не усвоји материјал, тј. акт. Разлог разматрања материјала на сталним радним телима је како би се видела усаглашеност материјала са утврђеном политиком Владе, као и ради усаглашавања ставова министарстава о конкретном материјалу.

Повремена радна тела образују се ради разматрања конкретног питања и давања предлога, мишљења и стручних образложења Влади, односно ради решавања неког конкретној случаја. У пракси повремена радна тела често буду састављена како од министара и државних секретара, али тако и од високих државних службеника.

Координациона тела оснива Влада ради усмеравања појединих послова када је за вршење тих послова надлежно више министарстава. Разлика између координационих тела и радних тела Владе је у томе што је превасходни задатак координационог тела усмеравање (координација) рада министарстава у тачно одређеном послу, док радна тела, нарочито она која су повремена имају више саветодавну улогу и мање се ослањају на рад министарстава.

Савети председника Владе су саветодавна тела председника Владе које он може сам образовати. То могу бити савет за економски развој, савет за државне органе и јавне службе и др. Савете по обичају чине стручњаци који нису запослени у државним органима.

III. ДРЖАВНА УПРАВА

1. Појам државне управе

Државна управа је део извршне власти. У теорији постоји више дефиниција државне управе. Дефинисање појма државне управе зависи да ли се појам државне управе дефинише због потреба науке или је

дефиниција потребна због практичне примене. Као што је већ напоменуто у делу којим се дефинише појам извршне власти, у теоретском смислу државна управа је, с једне стране део извршне власти, али са друге стране и шира од извршне власти. Постоји велики број различитих дефиниција државне управе. Дефиниција државне управе зависна је од начина уређења државне власти, односно уређења државног система, од ширине послова које обавља државна управа, од врсте органа и организација која обављају управне послове, и др.

Оно што је исто код већине дефиниција, у чему се већина савремених аутора слаже јесте да је државна управа (управа, администрација, државна служба) вршење оних активности државне власти којима се извршавају закони и други прописи (ауторитативни послови), али и других послова који се не врше уз ауторитет власти, већ су засновани на регулацији друштвених односа без принуде, на предузимању активности ради стварања општег благостања друштва. Док је у пракси у већини држава и даље присутна „Веберова теза"[45, 46], дотле се све већи број аутора окрећу ка Хабермасовим[47] идејама (дијалог грађана и државе о стварима од јавног значаја) или постмодернистичким идејама „државе благостања" (друштво-држава које ће личити на малу породицу, где сви грађани подједнако доприносе).

Закон о државној управи из 2005. године дефинише државну управу као део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије. У суштини, ова дефиниција садржи функционални критеријум појма државне управе, где је одређујући чинилац одређивање управних послова. Тако Закон набраја управне послове који се могу сврстати у две основне групе: 1. извршавање закона и других прописа и инспекцијски надзор (део извршне власти – класична ужа, дефиниција управе); 2. учествовање у обликовању политике Владе, праћење стања, развојни послови, старање о јавним службама и стручни послови ради развоја области друштва за коју су надлежни (шира дефиниција са државним апаратом као партнером, без примена ауторитета власти). Закон о државној управи Републике Србије представља модеран закон који препознаје нову управну доктрину „Добре управе" о којој ће касније бити речи.

Државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације – органи државне управе. Ови

45 Макс Вебер (нем. Maximilian Carl Emil Weber) био је немачки правник, економиста, историчар, социолог и политичар, који је значајно утицао на социјалну теорију и социологију.

46 Веберова *Бирокрашија* је организациони модел познат као „модел војне организације", или „модел командовања и контроле". Главне позитивне карактеристике бирократије су ефикасност и предвидивост, док су главни недостаци неиновативност и нефлексибилност.

47 Јирген Хабермас (нем. Jürgen Habermas) је немачки социолог и филозоф, поборник критичке теорије и прагматизма, оштар критичар теорије „државе благостања".

органи управе образују се законом, и то по правилу Законом о министарствима, али је могуће да посебне организације буде образоване и другим законом.

Надзор над радом органа државне управе врше Влада и Народна скупштина, а против одлуке органа државне управе постоји судска заштита.

2. Начела државне управе

Начела државне управе представљају принципе на којима се заснива рад и поступање органа државне управе. Законом о државној управи прописана су следећа начела:

1. ***Начело самосталности*** – Органи државне управе су самостални у свом раду, што значи да нико не може да утиче на њихов рад, формалним или неформалним утицајима.
2. ***Начело законитости*** – Органи државне управе раде на основу Устава, закона, других прописа и општих аката. Свако поступање органа државне управе мора бити законски подржано, односно прописано законом. Не постоји арбитрарност у поступању органа.
3. ***Начело стручности*** – Органи државне управе су дужни да поступају према правилима струке, односно да потпуно професионално обављају своје послове и да сваком омогуће најбољи могући професионални третман.
4. ***Начело непристрасности*** – Органи државне управе дужни су да сваком омогуће једнаку заштиту у остваривању њихових права, обавеза и правних интереса.
5. ***Начело политичке неутралности*** – Органи државне управе су дужни да у свом раду поступају политички неутрално, што значи да у свом понашању морају да се суздрже од приватног политичког става, а у поступцима морају на подједнако третирати све странке, без обзира на политичку припадност или уверење.
6. ***Начело делотворности у остваривању права странака (начело ефикасности***) – Органи државне управе су дужни да странкама омогуће брзо и делотворно остваривање њихових права и обавеза.
7. ***Начело сразмерности*** – Органи државне управе су дужни да када решавају у управном поступку и предузимају управне радње користе она средства која су за странку најповољнија ако се тим средствима постиже сврха и циљ закона.
8. ***Начело поштовања странака*** – Органи државне управе дужни су да поштују личност и достојанство странака.
9. ***Начело јавности рада*** – Рад органа државне управе је јаван. Орган државне управе дужни су да јавности омогуће приступ информацијама од јавног значаја, у складу са законом који регулише ту област.

3. Врсте органа државне управе, службе Владе

3.1. Органи државне управе

Органи државне управе су министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације.

Министарство се образује за послове државне управе у једној или више међусобно повезаних области. Законом о министарствима се утврђује број, назив и надлежности министарстава. Није неуобичајено да се број и назив, па и надлежности министарстава мењају, како због политичких фактора (резултати избора, потребе парламентарних већина или постизборних коалиција које формирају владу), тако и због све већег и динамичнијег развоја послова државне управе. Законом о министарствима из 2020. године, који је измењен и допуњен 2022. године образовано је 25 министарстава (Министарство финансија; Министарство привреде; Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде; Министарство заштите животне средине; Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре; Министарство рударства и енергетике; Министарство унутрашње и спољне трговине; Министарство правде; Министарство државне управе и локалне самоуправе; Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог; Министарство унутрашњих послова; Министарство одбране; Министарство спољних послова; Министарство за европске интеграције; Министарство просвете; Министарство здравља; Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања; Министарство за бригу о породици и демографију; Министарство спорта; Министарство културе; Министарство за бригу о селу; Министарство науке, технолошког развоја и иновација; Министарство туризма и омладине; Министарство информисања и телекомуникација; Министарство за јавна улагања).[48]

Један од принципа образовања министарства јесте област друштвеног живота, односно друштвених односа које држава регулише, а којим се то министарство бави. Међутим, чак у истој области може бити да се два министарства баве истом сфером друштвеног живота. У области сигурности и безбедности, за област спољне сигурности и безбедности грађана задужено је Министарство одбране, а за област унутрашње сигурности грађана Министарство унутрашњих послова. С друге стране, једно министарство може бити надлежно за више области, као што је на пример Министарство омладине и спорта које је надлежно за област бриге о младима, али и за област спорта. Следећи принцип образовања министарстава је „количина” послова која се обављају у неком министарству, односно у којој мери је та друштвена област у државној регулативи, односно колико се држава „меша” у друштвени однос. Принцип сродности делатности које држава врши, одн. Пружа,

48 „Службени гласник РС“, бр. 128/20 и 116/22.

такође је веома присутан, па су тако у једном министарству заједно делатности грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Према томе, не можемо говорити о некој универзалној и непроменљивој подели министарстава. Колико се брзо развијају друштвени односи и колика је потреба за правном регулативом тих односа, толико често ће се мењати и број и надлежности министарстава. Као најбољи пример овога је област информативних и телекомуникационих активности које су се са употребом компјутера и појавом интернета развиле том брзином и снагом да су све државе морале „на брзину" да образују министарства или друге огране државне управе која ће се бавити овом облашћу.

Закон о државној управи даје дефиницију министарства као „органа државне управе који се образује за послове државне управе у једној или више међусобно повезаних области".

Органи управе у саставу министарстава су, такође, органи државне управе, који обављају 1) инспекцијске и са њима повезане стручне послове (Инспекција рада у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања) или 2) извршне и са њима повезане стручне послове – тзв. послове извршења закона са ауторитетом власти (Пореска управа у Министарству финансија). Ови извршни и инспекцијски послови захтевају већу самосталност од оне које има организациона јединица у оквиру министарства (сектор), па положај органа у саставу и његовог руководиоца карактерише већа самосталност у раду. С друге стране, орган управе у саставу не може доносити прописе, нити може директно учествовати у обликовању политике Владе. Органи управе у саставу се, такође образују Законом о министарствима.

Разлика између министарства и посебне организације као следеће врсте органа државне управе јесте у томе што се посебна организација образује када послови које оне обављају пре свега имају специфичан, уже стручни карактер у односу на министарство. С друге стране, послови које посебне организације обављају захтевају већи степен самосталности у односу на органа управе у саставу министарстава. Посебне организације могу се образовати Законом о министарствима, али могу и другим, посебним законом.

3.2. Службе Владе

Службе Владе нису органи државне управе и Закон о државној управи их не познаје у систему државне управе. Могућност оснивања служби Владе предвиђене је Законом о Влади којим је утврђено да се службе владе оснивају ради обављања стручних или техничких послова за потребе Владе (нпр. Генерални секретаријат Владе) или за послове заједничке за све или више органа државне управе (нпр. Канцеларија за јавна улагања, Управа за заједничке послове републичких органа и др.). Разлика између органа државне управе и служби

Владе је у томе што службе Владе не врше послове државне управе у класичној дефиницији (извршавање закона, инспекцијски надзор, доношење прописа, старања о јавним службама), већ врше стручне послове неопходне да би се послови државне управе могли обављати. Могло би се рећи да органи државне управе пружају услуге ка споља, према грађанима, а службе Владе ка унутра, према самој држави, односно органима државне управе и другим државним органима.

Службе Владе оснивају се уредбом који доноси Влада и којом се уређује уређење службе и делокруг њеног рада.

4. Прописи које доносе органи државне управе

Министарства и посебне организације доносе правилнике, наредбе и упутства.

Правилником се разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе.

Наредбом се наређује или забрањује неко понашање у једној ситуацији која има општи значај.

Упутством се одређује начин на који органи државне управе и имаоци јавних овлашћења извршавају поједине одредбе закона или другог прописа.

Прописи органа државне управе објављују се у „Службеном гласнику Републике Србије".

Министарства и посебне организације могу доносити прописе само кад су за то изричито овлашћени законом или прописом Владе. Министарства и посебне организације не могу прописом одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом.

5. Руковођење органом државне управе

Зависно од врсте државног органа зависи и начин и структура руковођења. У том смислу, разликују се руковођење министарством, органом управе у саставу министарства и руковођење посебном организацијом.

Министарством руководи министар који је функционер, није државни службеник, није на сталном раду у државној управи. Између Владе, односно министарства, с једне стране, и министра, с друге, не постоји класичан радни однос, те у том смислу Влада није послодавац министру. Министар не мора да испуњава услове које морају да испуњавају други руководиоци у државној управи (образовање, године искуства и радног искуства и сл.). Одговорност министра за свој рад пре свега је политичке природе.

Органом управе у саставу, посебном организацијом или службом владе руководи државни службеник на положају. То означава

тзв. „професионализацију" руковођења и управљања оним органима државне управе где се обављају уско стручни послови. Државни службеник на положају мора испуњавати услове предвиђене Законом о државним службеницима (образовање, радни стаж и искуство), положај се попуњава на основу интерног или јавног конкурса, мора бити на сталном раду у органу, за свој рад одговара не у политичком, већ у професионалном смислу.

5.1. Руковођење министарством

Министарством руководи министар. Министар представља министарство, доноси прописе и решења у појединачним стварима и одлучује о другим питањима из делокруга рада министарства.

Министру у раду помаже један или више државних секретара (некадашњи заменици министра). Државни секретар је одговоран за свој рад министру и Влади. Државног секретара поставља Влада на предлог министра на мандат на који је изабран министар. Државни секретар је функционер, није државни службеник, па није у сталном радном односу. Државни секретар помаже министру у вођењу целог министарства или у оквиру овлашћења која му да министар. Једино у чему државни секретар не може замењивати министра је гласање на Влади и доношење прописа. Државном секретару престаје мандат престанком мандата министра.

Министарство има помоћнике министра, који за свој рад одговарају министру. Помоћник министра руководи заокруженом облашћу рада министарства за коју се образује сектор који води тај помоћник. Помоћника министра поставља Влада на пет година, на предлог министра. Помоћник министра је државни службеник на положају, што значи да се поставља на основу конкурса, мора испуњавати одређене услове (факултетско образовање, девет година радног искуства) и на сталном раду је у министарству.

Министарство може да има секретара министарства, који за свој рад одговара министру. Секретар министарства помаже министру у управљању кадровским, финансијским, информатичким и другим питањима и у усклађивању рада унутрашњих јединица министарства и сарађује са другим органима. Секретара министарства поставља Влада на пет година, на предлог министра. Секретар је државни службеник на положају, што значи да се поставља на основу конкурса, мора испуњавати одређене услове (факултетско образовање, девет година радног искуства) и на сталном раду је у министарству.

5.2. Руковођење органом управе у саставу

Органом управе у саставу руководи директор органа управе кога поставља Влада на предлог министра, на пет година. Директор је

државни службеник на положају, што значи да се поставља на основу конкурса, мора испуњавати одређене услове (факултетско образовање, девет година радног искуства) и на сталном раду је у органу управе у саставу.

Директор може имати помоћнике директора које поставља Влада, на предлог министра, на пет година. Помоћник директора је државни службеник на положају, што значи да се поставља на основу конкурса, мора испуњавати одређене услове (факултетско образовање, девет година радног искуства) и на сталном раду је у органу управе у саставу.

5.3. Руковођење посебном организацијом

Посебном организацијом руководи директор која поставља Влада, на предлог председника Владе, на период од пет година. Директор је државни службеник на положају, што значи да се поставља на основу конкурса, мора испуњавати одређене услове (факултетско образовање, девет година радног искуства) и на сталном раду је у посебној организацији.

Директор може имати заменика и помоћнике директора које поставља Влада, на предлог директора, на пет година. Заменик и помоћник директора су државни службеници на положају, што значи да се постављају на основу конкурса, морају испуњавати одређене услове (факултетско образовање, девет година радног искуства) и на сталном раду су у органу управе у посебној организацији.

5.4. Руковођење службом Владе

Службом Владе руководи директор која поставља Влада, на предлог председника Владе или на предлог Генералног секретара, на период од пет година. Директор је државни службеник на положају, што значи да се поставља на основу конкурса, мора испуњавати одређене услове (факултетско образовање, девет година радног искуства) и на сталном раду је у служби Владе.

Директор може имати заменика и помоћнике директора које поставља Влада, на предлог директора, на пет година. Заменик и помоћник директора су државни службеници на положају, што значи да се постављају на основу конкурса, морају испуњавати одређене услове (факултетско образовање, девет година радног искуства) и на сталном раду су у служби Владе.

6. Унутрашње уређење органа државне управе

Основна карактеристика унутрашњег уређење органа државне управе је хијерархијска организација, односно руковођење које је

слично „војној организацији”. Развој социологије у XIX веку и учење Макса Вебера довели су до рађања нове научне дисциплини назване јавна управа која је брзо нашла практичну примену у администрацијама Европе XIX и XX века.

Одлика уређења државне управе је рационализам, прагматизам, хијерархијско устројство, професионализам, заштита од утицаја политике, затворен државно-службенички систем. Унутрашње уређење органа државне управе је пирамидално, тако што је на врху пирамиде министар (директор). У следећој линији је државни секретар, затим помоћник министра, испод су начелници одељења, шефови одсека и руководиоци група, а на основи пирамиде су државни службеници и намештеници.

Унутрашње уређење и систематизација радних места у органима државне управе заснивају се на начелима која је одредила Влада Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе.

6.1. Унутрашње јединице

Унутрашње јединице образују се као основне, посебне и уже унутрашње јединице.

1. Основна унутрашња јединица је сектор.

Сектор се образује да би вршио послове који представљају заокружену област рада. Сектором руководи помоћник министра/директора.

2. Посебне унутрашње јединице су секретаријат и кабинет министра.

Секретаријат може да се образује само у министарству – да би вршио послове који су везани за кадровска, финансијска и информатичка питања, усклађивање рада унутрашњих јединица и сарадњу с другим органима. Секретаријат може да врши послове и за орган у саставу. Секретаријатом руководи секретар министарства.

Кабинет министра образује се да би вршио саветодавне и протоколарне послове, послове за односе с јавношћу и административно-техничке послове који су значајни за рад министра. Радни однос у кабинету заснива се на одређено време – најдуже док траје дужност министра. Изузетак су посебни саветници министра, који уопште не заснивају радни однос. Кабинетом руководи шеф кабинета кога поставља министар, а који за свој рад и рад кабинета одговара министру.

3. Уже унутрашње јединице су одељење, одсек и група.

Одељење се образује да би вршило међусобно повезане послове на којима ради најмање осморо државних службеника или намештеника или и једних и других заједно. Одсек се образује да би вршио међусобно сродне послове који захтевају непосредну повезаност и организациону посебност и најмање петоро државних службеника или намештеника или и једних и других заједно. Група се образује да

би вршила међусобно повезане послове на којима ради најмање троје државних службеника или намештеника или и једних и других заједно.

Одељењем руководи начелник одељења, одсеком руководи шеф одсека, а групом руководи руководилац групе.

Ужа унутрашња јединица не мора да се образује под називом одељење, одсек или група, већ јој орган може дати друкчији, посебан назив који боље одражава њен делокруг.

Самостални извршилац је државни службеник или намештеник чије је радно место изван свих унутрашњих јединица, јер његови послови због своје природе не могу бити сврстани ни у једну унутрашњу јединицу. Он ради по упутствима и под надзором руководиоца органа.

6.2. Управни окрузи

У својеврсне облике унутрашњег уређења спадају и управни окрузи.

Управни округ се образује ради вршења послова државне управе изван седишта органа државне управе.

Управни округ јесте подручни центар државне управе који обухвата окружне подручне јединице свих органа државне управе које су образоване за његово подручје. У управном округу органи државне управе могу, по сопственој одлуци, да врше један или више следећих послова државне управе: да решавају у управним стварима у првом степену, односно о жалби кад су у првом степену решавали имаоци јавних овлашћења; да врше надзор над радом ималаца јавних овлашћења и да врше инспекцијски надзор.

Орган државне управе који одлучи да у управном округу врши један или више послова државне управе образује правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места своју окружну подручну јединицу.

Управне округе образује Влада уредбом. Уредбом о управним окрузима у Републици Србији образовано је 29 управних округа, а територија сваког од управних округа обухвата одређени број општина и градова.

Управни округ има начелника, који за свој рад одговара министру надлежном за послове управе и Влади. Начелник управног округа усклађује рад окружних подручних јединица и прати примену директива и инструкција које су им издате; прати остваривање планова рада окружних подручних јединица и стара се о условима за њихов рад; прати рад запослених у окружним подручним јединицама и предлаже покретање дисциплинског поступка против њих; сарађује са подручним јединицама органа државне управе које нису образоване за подручје округа; сарађује са општинама и градовима и врши друге послове одређене законом. Начелника управног округа поставља Влада на пет година, на предлог министра надлежног за послове управе.

У управном округу постоји стручна служба управног округа, задужена за стручну и техничку потпору начелнику управног округа и за послове заједничке свим окружним подручним јединицама органа државне управе. Стручном службом управног округа руководи начелник управног округа, који одлучује и о правима и дужностима запослених у стручној служби.

Управни округ има Савет управног округа, који усклађује односе окружних подручних јединица органа државне управе и општина и градова са подручја управног округа и даје предлоге за побољшање рада управног округа и окружних и других подручних јединица које органи државне управе имају на подручју управног округа. Савет управног округа чине начелник управног округа и председници општина и градоначелници градова са подручја управног округа.

7. Унутрашњи надзор

Унутрашњи надзор је надзор који органи државне управе врше над 1) другим органима државне управе и над 2) имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе.

Унутрашњи надзор може бити следећи:

1. надзора над радом,
2. надзор управне инспекције,
3. други облици надзора уређених посебним законом.

7.1. Надзор над радом

Надзор над радом може бити:

1. надзора над законитошћу рада – испитује се спровођење закона и других општих аката, и
2. надзор над сврсисходношћу рада – испитује се делотворност и економичност рада и сврховитост организације послова.

Министарство не може вршити надзор над радом другог министарства.

У надзору на радом, орган државне управе овлашћен је да:

1) захтева извештаје и податке о раду;
2) утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање;
3) издаје инструкције;
4) наложи предузимање послова које сматра потребним;
5) покрене поступак за утврђивање одговорности;
6) непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт;
7) предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.

7.2. Управна инспекција

7.2.1. Појам управне инспекције

Надзор над применом закона и других прописа којима се уређују: државна управа; радни односи у државним органима и органима јединица локалне самоуправе; општи управни поступак и посебни управни поступци; изглед и употреба грба, заставе и химне Републике Србије; службена употреба језика и писама; печат државних и других органа; бирачки спискови и матичне књиге; политичке странке и удружења и слободан приступ информацијама од јавног значаја врши управна инспекција.

Управна инспекција врши надзор у органима државне управе, органима којима су поверени послови државне управе и другим имаоцима јавних овлашћења, службама председника Републике, Народне скупштине, Владе, Стручној служби Уставног суда, стручним службама органа чије чланове бира Народна скупштина, служби судова, јавних тужилаштава, служби Државног правобраниоца, као и органима територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе у вршењу поверених послова.

Сврха управне инспекције је обезбеђивање поштовања начела законитости у раду, заштите јавног и приватног интереса, као и подстицање надзираних органа да благовремено и ефикасно извршавају своје законске обавезе.

7.2.2. Организација управне инспекције

Послове управне инспекције обавља Управни инспекторат преко управних инспектора. Управни инспекторат је орган у саставу министарства надлежно за послове државне управе. Послове управне инспекције за град Београд, као поверене, обавља орган градске управе.

Радом Управног инспектората руководи директор – главни управни инспектор кога поставља Влада на време од пет година. За главног управног инспектора може бити постављено лице које има завршен правни факултет, најмање девет година радног искуства на управним пословима и положен државни стручни испит.

Управни инспектор може бити лице које има завршен правни факултет, најмање пет година радног искуства на управним пословима и положен државни стручни испит.

Управни инспектори су самостални у раду и за свој рад су лично одговорни. Нико не сме коришћењем службеног положаја да омета или онемогућава рад управног инспектора.

7.2.3. Послови и начин рада управне инспекције

Послови управне инспекције се, према томе које се области надзиру, могу поделити на:

1. примена прописа о државној управи,
2. примена прописа о државним службеницима,
3. примена прописа о управном поступку,
4. примена прописа у области локалне самоуправе,
5. примена других прописа (прописа о употреби грба, заставе и химне, службене употребе језика и писама, бирачких спискова и матичних књига, прописа о политичким странкама и удружењима, прописа о слободном приступу информацијама од јавног значаја).

Управни инспекторат мора имати годишњи програм рада на основу којег се врши инспекцијски надзор. Годишњи програм рада усваја Влада на предлог Главног управног инспектора.

Инспекцијски надзор може бити: 1) редован, 2) ванредан и 3) контролни. Редован надзор се планира Годишњим програмом рада, ванредни када постоје објективне околности које указују да је потребан инспекцијски надзор због одређених промена које су се десиле или постоји сумња да су се десиле код надзираног субјекта, а контролни надзор се реализује да би инспектор утврдио да ли надзирани субјект поступио по налозима које му је дао инспектор.

7.2.4. Поступак надзора

Поступак управне инспекције покреће се по службеној дужности (на основу налога Главног управног инспектора) или на захтев странке.

Управни инспектор је дужан да обавести орган над којим ће радити надзор, тзв. надзирани орган о инспекцијском надзору најкасније три дана пре почетка надзора, осим када постоје оправдани разлози за неодложно поступање.

Управни инспектор утврђује правно и чињенично стање. Управни инспектор у поступку надзора има овлашћење да предузима:

1. Радње специфичне за управну инспекцију:
   – остварити непосредан увид у услове и начин рада у надзираном органу,
   – узимати изјаве или писана изјашњења од руководилаца и запослених,
   – прибављање службених аката које је издао или донео надзирани орган.
2. Радње које се предузимају у сваком инспекцијском надзору: све друге радње које по Закону о инспекцији врши инспектор – да: 1) изврши увид у јавне исправе и податке из јавних регистара и евиденција; 2) изврши увид у личну или другу јавну исправу ради идентификације присутних лица; 3) узима писане и усмене

изјаве надзираних субјеката и да их позива да дају изјаве о питањима од значаја за инспекцијски надзор; 4) наложи да му се у одређеном року ставе на увид пословне књиге, општи и појединачни акти, евиденције, уговори и друга документација; 5) врши увиђај, односно прегледа и проверава локацију, земљиште, објекте, пословни и други нестамбени простор, постројења, уређаје, опрему, прибор, возила и друга наменска превозна средства, друга средства рада, производе, предмете који се стављају у промет, робу у промету и друге предмете којима обавља делатност или врши активност, као и друге предмете од значаја за инспекцијски надзор; 6) узме потребне узорке ради њиховог испитивања и утврђивања чињеничног стања; 7) фотографише и снима простор у коме се врши инспекцијски надзор и друге ствари које су предмет надзора; 8) предузме друге радње ради утврђивања чињеничног стања (као што је привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа).

Поступак управног надзора има две фазе. Прва фаза је сачињавање записника којим се предлаже надзираном органу да предузме одређене мере како би отклонио одређене мањкавости. Након извршеног надзора, управни инспектор сачињава записник о надзору у који уноси налаз утврђеног чињеничног стања, предлог мера за отклањања незаконитости, неправилности или недостатака уколико их има, као и обавезу надзираног органа да о учињеним мерама за отклањање незаконитости, неправилности или недостатака обавести управну инспекцију. Руководилац надзираног органа има право да да примедбу на записник. Друга фаза поступка је доношење решења којим се налаже надзираном органу да предузме мере ради отклањања мањкавости. Уколико надзирани орган није предузео мере из записника, управни инспектор доноси решење којим се налаже надзираном органу да у одређеном року предузме мере ради отклањања незаконитости, неправилности или недостатака. Против овог решења дозвољена је жалба главном управном инспектору, а уколико је главни инспектор донео првостепено решење о жалби одлучује министар.

Уколико надзирани орган не поступи по овом решењу, руководиоцу тог органа изриче се прекршајна новчана казна.

8. Инспекцијски надзор

8.1. Појам инспекцијског надзора

Инспекцијски надзор спада у „класичну" групу послова државне управе у којој држава својим ауторитетом регулише одређени друштвени однос и налаже одређено поступање или уздржавање у поступању.

Инспекцијским надзором орани државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени. Инспекцијски надзор се састоји од 1) непосредног увида у пословање и 2) изрицања мера – санкција.

Инспекцијски надзор уопште регулисан је Законом о инспекцијском надзору који је донет 2015. године. Према том Закону, инспекцијски надзор органи државне управе спроводе превентивним деловањем или налагањем мера ради обезбеђивања законитости и безбедности пословања и поступања надзираних субјеката и спречавања или отклањања штетних последице по заштићена добра, права и интересе. Инспекцијски надзор садржи превентивно поступање (праћење стања, процене ризика, израде планова – није се десио штетни догађај) и интервентно поступање (налагање мера – постоји непосредна опасност да се деси или се десио штетни догађај). Различитим законима у више области прописани су затим специфични инспекцијски надзори, као што је на пример Ветеринарски надзор који је регулисан Законом о ветеринарству.

8.2. Врсте и облици инспекцијског надзора

Врсте инспекцијског надзора су: 1) редовни, 2) ванредни, 3) контролни и 4) допунски. Редовни надзор је онај који се планира унапред, на основу процена могућих ризика и он може бити месечни, тромесечни, полугодишњи (тзв. оперативни) и годишњи и вишегодишњи (стратешки) план. Ванредни надзор је надзор потребан ради предузимања хитних мера, када постоји сумња да ће се десити или се дешава догађај који може угрозити живот и здравље људи, привреду, животну средину, јавни ред и мир и друге јавне интересе, када само лице које је субјект надзора то затражи, као и кад се поступа по представци – пријави физичког или правног лица. Контролни надзор постоји да би се проверило да ли се наложене мере инспекцијског надзора примењују. Допунски надзор се врши уколико орган сматра да су у међувремену настале одређене чињенице код неког лица, а које нису постојале у време кад је вршен редован, ванредан или контролни надзор.

Облици инспекцијског надзора су 1) теренски (изван службених просторија инспекције, на лицу места) и 2) канцеларијски (у службеним просторијама инспекције).

8.3. Покретање и вођење поступка инспекцијског надзора

Пре почетка надзора, потребно је да се предузму претходне радње прописане Законом о инспекцијском надзору:

1. прикупљање података о претходним инспекцијским надзорима,

2. налог за инспекцијски надзор који инспектору даје руководилац инспекције (осим за контролни надзор),
3. обавештење о предстојећем инспекцијском надзору (осим у случајевима хитности, одн. заштите јавног интереса).

Поступак се покреће 1) по службеној дужности или 2) на захтев странке (може бити лице над којем треба извршити надзор или физичко или правно лице које има правни основ да тражи покретање поступка) и 3) поводом захтева другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку.

По службеној дужности може се покренути поступак и када било које лице поднесе представку. Представка није захтев за покретање поступка, већ иницијатива за покретање поступка. Уколико инспектор сматра да не постоје услови за покретање поступка по иницијативи трећег лица, дужан је да о томе обавести подносиоца представке у року од 30 дана од дана пријема представке.

У инспекцијском поступку инспектор утврђује чињенично стање предузимањем одређених радњи, односно инспектор може да:

1. изврши увид у јавне исправе и податке из јавних регистара и евиденција,
2. изврши увид у личну или другу јавну исправу ради идентификације присутних лица;
3. узима писане и усмене изјаве надзираних субјеката и да их позива да дају изјаве о питањима од значаја за инспекцијски надзор;
4. наложи да му се у одређеном року ставе на увид пословне књиге, општи и појединачни акти, евиденције, уговори и друга документација;
5. врши увиђај, односно прегледа и проверава локацију, земљиште, објекте, пословни и други нестамбени простор, постројења, уређаје, опрему, прибор, возила и друга наменска превозна средства, друга средства рада, производе, предмете који се стављају у промет, робу у промету и друге предмете којима обавља делатност или врши активност, као и друге предмете од значаја за инспекцијски надзор;
6. узме потребне узорке ради њиховог испитивања и утврђивања чињеничног стања;
7. фотографише и сними простор у коме се врши инспекцијски надзор и друге ствари које су предмет надзора;
8. предузме друге радње ради утврђивања чињеничног стања (као што је привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа).

На основу утврђеног чињеничног стања, инспектор сачињава записник у кога уноси податке о свим релевантним чињеницама који се потписује и од стране надзираног лица (ако одбије да потпише, то се констатује у самом записнику) и доставља се надзираном лицу у року од осам дана од завршетка инспекцијског надзора.

Надзирани субјект има право да стави примедбе на записник у року од пет радних дана од пријема записника.

На основу записника и примедби на записник, инспектор може:

1. донети решење којим изриче неку од мера прописаних законом;
2. у записнику констатовати да нема незаконитости, неправилности или недостатака у пословању надзираног субјекта и такав записник доставити надзираном лицу;
3. изузетно може донети и усмено решење којим се налажу мере прописане законом.

Против решења инспектора може се изјавити жалба у року од 15 дана од доставе писаног решења. О жалби одлучује другостепени орган (нпр. против решења ветеринарског инспектора по жалби одлучује министар пољопривреде).

Против одлуке другостепеног органа може се покренути управни спор пред Управним судом.

8.4. Мере које се изричу у инспекцијском надзору

Инспектор изриче следеће мере:

1. превентивне мере (упозоравање на законска права и обавезе, указивање на могуће штетне последице, налагање предузимања радњи или уздржавања као мере предострожности);
2. мере за отклањање незаконитости (конкретне мере како би се отклонила незаконитост);
3. посебне мере наредбе, забране и заплене (забрана обављања делатности или вршења активности, заплена документације, робе или других предмета и сл.);
4. мере за заштиту права трећих лица (закључак о јавном објављивању изречених мера, на пример у случају избијања епидемије због неисправности воде на јавној чесми).

Инспектор је дужан да изрекне оне мере које су сразмерне учињеном делу (слично начелу праведности и сразмерности у кривичном праву), односно мере које су сразмерне процењеном ризику, насталим или вероватним незаконитим и штетним последицама, а које су најповољније за надзираног субјекта и којима се постиже циљ и сврха закона.

9. Поверавање послова државне управе

Поједини послови државне управе се могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (имаоцима јавних овлашћења). Овакво поверавање послова могуће је само уколико је законом предвиђено. Тако је нпр. Законом о јединственом бирачком списку предвиђено да министарство за државну управу води

јединствени бирачки списак, а да део бирачког списка за подручје јединице локалне самоуправе ажурира општинска, односно градска управа, као поверен посао.

При вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе. Влада и органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање, а средства за вршење поверених послова државне управе обезбеђују се у буџету Републике Србије.

Кад је имаоцима јавних овлашћења поверено доношење прописа, они по природи и називу морају да одговарају прописима које доносе органи државне управе. Имаоци јавних овлашћења дужни су да пропис чије им је доношење поверено објаве у „Службеном гласнику Републике Србије".

Послови државне управе везани за обликовање политике Владе не могу бити ником поверени. Послови инспекцијског надзора могу бити поверени једино органима аутономне покрајине, општине, града и града Београда.

Орган државне управе који врши надзор над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе одређује се законом и он је надзорни орган државне управе. Притом, надзорни орган државне управе има сва општа овлашћења у надзору над радом.

Орган државне управе је овлашћен да у вршењу надзора над радом

1) захтева извештаје и податке о раду;
2) утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање;
3) издаје инструкције;
4) наложи предузимање послова које сматра потребним;
5) покрене поступак за утврђивање одговорности;
6) непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт;
7) предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.

Надзорни орган државне управе дужан је да непосредно изврши поверени посао, ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности.

Ако ималац јавних овлашћења и поред вишеструких упозорења не почне да врши поверени посао или не почне да га врши правилно или благовремено, надзорни орган државне управе преузима извршење посла, најдуже на 120 дана.

Ималац јавних овлашћења дужан је да пре објављивања прописа прибави од надлежног министарства мишљење о уставности и законитости прописа, а министарство да њему достави образложени предлог како да пропис усагласи са Уставом, законом, другим прописом или

општим актом Народне скупштине и Владе. Ако ималац јавних овлашћења не поступи по предлогу министарства, министарство је дужно да Влади предложи доношење решења којим се поништава или укида пропис имаоца јавних овлашћења. Ако пропис који је донео ималац јавних овлашћења није у сагласности са Уставом или законом, министарство је дужно да предложи Влади да га обустави од извршења и да пред Уставним судом покрене поступак за оцену његове уставности или законитости. Имаоци јавних овлашћења сами одговарају за штету коју својим незаконитим или неправилним радом проузрокују физичким и правним лицима у вршењу поверених послова државне управе.

Када је општинама поверено вршење одређених послова, две или више општина се могу удружити како би заједнички извршавали те поверене послове. Ово удруживање може бити на предлог тих општина или на предлог министарства у чијем делокругу су поверени послови, уколико министарство сматра да општине нису у могућности да самостално ефикасно извршавају поверене послове. Споразум о заједничком извршавању поверених послова доставља се Влади ради давања сагласности.

10. Сукоб надлежности, решавање по жалби и изузеће

Сукоб надлежности, решавање по жалби и изузеће службеног лица су процесни појмови који су детаљно регулисани Законом о општем управном поступку. Закон о државној управи прописује само надлежност у оквиру поступања у управним стварима, односно надлежност за решавање о сукобу надлежности, жалби и изузећу службеног лица.

10.1. Сукоб надлежности

Сукоб надлежности може бити позитиван – када два органа истовремено сматрају да су надлежни за решавање у одређеној ствари или негативан – када два органа сматрају да нису надлежни за решавање у одређеној ствари.

Сукоб надлежности између органа државне управе, између органа државне управе и имаоца јавних овлашћења, као и између ималаца јавних овлашћења решава Влада.

Сукоб надлежности између подручних јединица органа државне управе решава руководилац органа државне управе (министар, директор посебне организације).

10.2. Решавање о жалби

О жалби на првостепено решење подручне јединице органа државне управе решава министар, односно директор органа у саставу у управним стварима из делокруга органа у саставу, односно директор посебне организације.

О жалби на првостепено решење органа у саставу решава министар.

На првостепено решење министарства и посебне организације жалба се може изјавити само кад је то законом изричито одређено и о жалби решава Влада.

10.3. Изузеће службеног лица

О изузећу службеног лица у министарству решава министар, а у органу у саставу и посебној организацији – директор. О изузећу директора органа у саставу решава министар, а о изузећу министра и директора посебне организације решава Влада. О изузећу службеног лица у имаоцу јавних овлашћења решава руководилац надлежног органа имаоца јавних овлашћења.

11. Међусобни односи органа државне управе

Однос између органа државне управе је однос у коме ни један орган државне управе није на вишој или нижој хијерархијској лествици. Међусобни однос органа државне управе у нашем правном систему припада хоризонталном типу односа за који је карактеристично, пре свега, не постојање хијерархијских овлашћења.

Основни односи органа државне управе су: 1) однос сарадње и размене информација и 2) заједнички рад.

1. Органи државне управе дужни су да сарађују у свим заједничким питањима и да једни другима достављају податке и обавештења потребна за рад.

   Пословник Владе уредио је сарадњу министарстава и посебних организација. Наиме, предлоге аката које усваја Влада припремају министарства. Влада на седници доноси уредбе, одлуке, решења и закључке, као што утврђује предлоге закона.

   Да би неки материјал могао да буде на дневном реду седнице Владе, тај материјал мора бити припремљен у складу са Пословником Владе. То у пракси значи да министарство које је предлагач, уз предлог акта (нпр. уредбе) мора доставити и мишљење других министарства на ту уредбу, ако је материја која се уређује из надлежности тих других министарстава. На пример, Уредба о мониторингу квалитета деривата нафте и биогорива спада у област енергетике, па је Министарство рударства и енергетике надлежно да је припреми за усвајање на Влади. Пре него што пошаље материјал на усвајање Влади, Министарство рударства и енергетике дужно је да на текст уредбе прибави мишљења министарстава – финансија, трговине, привреде, као и Републичког секретаријата за законодавство. Уколико та министарства, односно Секретаријат немају примедби, Уредба се

може усвојити. Уколико имају примедби, предлагач материјала дужан је да се изјасни да ли прихвата примедбе, а ако не прихвата, мора навести разлоге зашто не прихвата. Практично је Пословник Владе увео обавезу сарадње органа државне управе.

2. Органи државне управе оснивају заједничка тела и пројектне групе ради извршавања послова чија природа захтева учешће више органа државне управе.

   Уколико је неко питање које се мора уредити законом или подзаконским актом толико комплексно да његово решавање мора обухватити више министарстава, Закон о државној управи предвиђа могућност оснивања заједничких тела и пројектних група како би се питање решило на најбољи начин. Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе предвиђа више облика заједничких тела, као што су Координационо тело (оснива Влада), заједничко тело (оснива се споразумом два или више министарства), радна група и посебна радна група (оснива министар, односно руководилац органа). Сва ова тела представљају формални начин сарадње који, уколико се посао добро организује, може дати изузетне резултате.

12. Однос органа државне управе и Владе

Органи државне управе су самостални у свом раду и на њихове одлуке не сме утицати ни један други државни орган. Органи државне управе раде на основу и у складу са Уставом и законима (начело законитости и начело самосталности).

Однос Владе и органа државне управе јесте хијерархијски однос у смислу 1) надзора над радом, 2) усклађивања рада органа и 3) усмеравања рада у спровођењу политике и извршавању закона.

12.1. Надзор над радом

Влада има донекле ограничено право утицаја на рад органа управе. Ограничење утицаја извршне власти – Владе на државну управу – огледа се у немогућност мешања у на пример, инспекцијске послове, решавања у конкретним управним стварима у поступцима које воде органи државне управе или имаоци јавних овлашћења. То значи да Влада не може наредити како да се реши нека појединачна управна ствар, осим уколико законом није предвиђена другостепена надлежност Владе (одлучивање по жалби).

У односу на опште акте органа државне управе, ако орган државне управе не донесе пропис, доноси га Влада ако би недоношење тог прописа могло изазвати штетне последице по живот или здравље људи,

животну средину, привреду или имовину веће вредности. Влада може поништити или укинути пропис органа државне управе који је у супротности са законом или прописом Владе и одредити рок за доношење новог прописа.

Планирање и извештавање: министарства и посебне организације дужни су да сачине годишњи план рада, ради припреме годишњег плана рада Владе. Министарства и посебне организације подносе Влади најмање једном годишње извештај о свом раду, који садржи опис стања у областима из њиховог делокруга, податке о извршавању закона, других општих аката и закључака Владе и податке о предузетим мерама и њиховом дејству.

12.2. Усклађивање и усмеравање рада

Влада закључцима усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката, усклађује њихов рад и министарствима и посебним организацијама одређује рокове за доношење прописа, ако нису одређени законом или општим актом Владе.

Влада може оснивати координациона тела ради усмеравања појединих послова из делокруга више органа државне управе. Чланови координационих тела Владе могу бити само чланови Владе. Влада одређује и задатке координационог тела, руковођење координационим телом и сва друга питања везана за рад координационог тела.

13. Однос органа државне управе и Народне скупштине, однос органа државне управе и председника Републике

Односи министарстава и посебних организација са Народном скупштином и председником Републике заснивају се на правима и дужностима одређеним Уставом, законом и другим општим актима. Министарства и посебне организације дужни су да Народној скупштини и председнику Републике преко Владе проследе обавештења, објашњења и податке везане за њихове надлежности.

Народна скупштина надзире рад органа државне управе преко надзора над радом Владе и чланова Владе.

14. Однос органа државне управе и државних органа

Однос органа државне управе са другим државним органима су односи са судовима, јавним тужилаштвима и другим државним органима.

Однос са јавним тужилаштвима је однос сарадње, однос са судовима може бити однос сарадње или судска контрола одлука државне управе.

Однос са другим државним органима подразумева однос са органима која имају статус независних тела. Ова независна тела представљају новину у модерним државним уређењима и полазе од идеје постојања одређених државних органа који врше неке законодавно-контролне функције и функције извршне власти које у себи имају стручни карактер, али су независне од утицаја политике и извршне власти. Органе руковођења у тим телима бира Народна скупштина и они за свој рад одговарају Народној скупштини. Независна тела оснивају се Уставом (Заштитник грађана, Државна ревизорска институција) или посебним законом (Агенција за борбу против корупције, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности).

Основна карактеристике међусобних односа органа државне управе и ових државних органа је специфична контрола рада органа државне управе од стране тих независних органа, о чему ће бити више речи у Глави IV – Добра управа.

15. Однос са судовима и судска контрола државне управе

Однос органа државне управе може бити 1) однос сарадње и 2) судска контрола одлука државне управе.

Однос сарадње подразумева сарадњу о размени података и међусобном обавештавању органа државне управе и судова и јавних тужилаштава.

Судска контрола одлука државних органа утврђена је Уставом (члан 198. Устава) којим се предвиђа да појединачни акти и радње државних органа морају бити засновани на закону, а та законитост подлеже судској заштити, у већини случајева у управном спору.

Закон о управним споровима из 2009. године предвиђа да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. У управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита, као и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено.

16. Однос органа државне управе и локалне самоуправе

Локална самоуправа је механизам којим грађани непосредно или преко својих представника ограничавају државну власт.

О самом појму локалне власти више се говори у делу Приручника којим се односи на Уставно уређење.

У овом делу биће речи само о органима локалне самоуправе (општине или града), као и односу органа државне управе са органима локалне самоуправе.

16.1. Органи локалне самоуправе

Органи локалне самоуправе су:

1. Скупштина локалне самоуправе
   (о скупштини јединице локалне самоуправе говори се у делу Приручника којим је се односи на Уставно уређење).
2. Председник општине/града,
3. Општинско/градско веће,
4. Општинска/градска управа.

Председник општине. Председник општине је извршни орган локалне власти.

Председника општине бира скупштина општине, из реда одборника, на период од четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника. Кандидата за председника општине предлаже председник скупштине општине. Председнику општине избором престаје мандат одборника. Председник општине је на сталном раду у општини.

Председник општине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Заменика председника предлаже кандидат за председника општине.

Председник општине је надлежан:

1) да представља и заступа општину;
2) да предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина;
3) наредбодавац је за извршење буџета;
4) да усмерава и усклађује рад општинске управе;
5) да доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине;
6) да врши и друге послове утврђене статутом и другим актима општине.

Председник општине може бити разрешен пре истека времена на које је биран на образложени предлог најмање једне трећине одборника, при чему је одлука донета ако је за њу гласала већина од укупног броја одборника у скупштини (на исти начин на који је изабран).

Разрешењем председника општине престаје мандат и заменику председника општине, као и члановима општинског већа, пошто су они и изабрани на његов предлог.

Општинско веће. Општинско веће је други извршни орган општине. Њега чине председник општине, заменик председника општине и чланови које, на предлог кандидата за председника општине, бира скупштина општине, на време од четири године и то већином укупног броја одборника. Закон је предвидео максималан број које може имати општинско веће у зависности од броја становника општине (до пет чланова за општине до 15.000 становника, до седам за општине до 50.000 становника,

до девет за општине, одн. градове до 10.000 становника и до 11 преко 100.000 становника), а колико ће их бити у одређеној општини утврђује се њеним статутом. Чланови општинског већа бирају се истовремено и обједињено са избором председника и заменика председника општине. Ни они не могу бити одборници, те ако су изабрани из реда одборника, избором им престаје одборнички мандат. Чланови општинског већа могу бити задужени за једну или више области из надлежности општине. Могу, али не морају, бити на сталном раду у општини.

Општинско веће је надлежно да:

1. предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина општине;
2. непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине;
3. доноси одлуку о привременом финансирању, ако скупштина не донесе буџет пре почетка фискалне године;
4. врши надзор над радом општинске управе, поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом или другим општим актом или одлуком скупштине општине;
5. решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација, у управним стварима из надлежности општине;
6. прати реализацију програма пословања и врши координацију рада јавних предузећа чији је општина оснивач;
7. подноси Скупштини општине тромесечни извештај о раду јавних предузећа чији је општина оснивач;
8. стара се о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике, односно аутономне покрајине;
9. поставља и разрешава начелника општинске управе, односно начелника управе за поједине области;

Председник општине је дужан да обустави од извршења одлуку општинског већа за коју сматра да није сагласна закону, пошто он одговара за законитост рада општинског већа.

Општинска управа. Општинска управа је посебан орган општине, који донекле има положај органа државне управе у Републици.

Општинска управа је надлежна да:

1. припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине, председник општине и општинско веће;
2. извршава одлуке и друге акте скупштине, председника општине и општинског већа;
3. решава у управном поступку у првом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација у управним стварима из надлежности општине;
4. врши управни надзор над извршавањем прописа и других општих аката скупштине;

5. извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини;
6. обавља стручне послове и административно-техничке послове за потребе рада скупштине општине, председника општине и општинског већа.

Општинска управа се образује као јединствен орган, а у општинама са преко 50.000 становника могу се, уместо јединствене општинске управе, образовати општинске управе за поједине области. Када је општинска управа образована као јединствени орган, њом руководи начелник општинске управе, а када се образују управе за поједине области, сваком од њих руководи начелник управе за одређену област. Начелника поставља општинско веће, на основу јавног конкурса, на период од пет година. Акт о организацији општинске управе доноси скупштина општине на предлог општинског већа, а акт о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске управе објeдињује начелник и доставља општинском већу на усвајање.

16.2. Однос органа државне управе са органима локалне самоуправе

Однос органа државне управе са органима локалне самоуправе заснивају се правима и дужностима одређеним законом. У даљем тексту употреба појма „орган Републике" означава орган државне управе.

Однос између ових органа је двојак.

1. Однос сарадње

Органи локалне самоуправе имају право да:

1) дају органима Републике иницијативе за уређивање односа од значаја за локалну самоуправу и за предузимање мера од значаја за решавање питања из оквира права и дужности јединице локалне самоуправе;
2) подносе представке и дају предлоге у погледу поступања органа Републике;
3) учествују, самостално или преко својих асоцијација у припреми закона и других прописа чија је садржина од посебног значаја за остваривање и развој локалне самоуправе,
4) траже мишљење од надлежног органа Републике у вези са применом закона и других прописа који су од непосредног утицаја на развој и остваривање локалне самоуправе и за рад органа јединице локалне самоуправе;
5) да буду обавештавани од стране органа Републике о мерама које ови предузимају или намеравају да предузму у извршавању закона и других прописа, о заштити уставности и законитости, појавама које их нарушавају и о мерама за њихово отклањање, о остваривању права грађана на локалну самоуправу, као и о другим

питањима од непосредног интереса за остваривање система локалне самоуправе и за рад органа јединице локалне самоуправе;

6) да траже пружање стручне помоћи са применом закона и других прописа који су од непосредног утицаја на развој и остваривање локалне самоуправе и за рад органа јединице локалне самоуправе.

2. Однос надзора над радом (хијерархијски однос)

Органи Републике врше надзор над законитошћу рада и аката органа јединице локалне самоуправе, у складу с Уставом и законом. Закон о локалној самоуправи је регулисао ситуације у којим постоји могућност интервенције републичке власти.

Обустава од извршења општег акта. Влада је дужна да обустави од извршења општи акт јединице локалне самоуправе за који сматра да није сагласан Уставу или закону, решењем које ступа на снагу кад се објави у „Службеном гласнику Републике Србије".

Решење о обустави од извршења престаје да важи ако Влада у року од пет дана од објављивања решења не покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта.

Оцена уставности и законитости – Поступак пред Уставним судом. Надлежно министарство покренуће поступак за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта јединице локалне самоуправе пред Уставним судом, ако сматра да тај акт није у сагласности с Уставом, законом или другим републичким прописом.

Несагласност општег акта локалне самоуправе са статутом локалне самоуправе – Поступак пред Управним судом. Кад министарство надлежно за послове локалне самоуправе сматра да општи акт органа јединице локалне самоуправе није у сагласности са њеним статутом, указаће на то скупштини јединице локалне самоуправе ради предузимања одговарајућих мера.

Ако скупштина јединице локалне самоуправе не поступи по предлозима министарства, оно покренути поступак пред Управним судом и истовремено ће предложити Влади да обустави од извршења акт из става 1. овог члана, до одлуке Управног суда.

Несагласност појединачног акта са законом или другим прописом

Ако нађе да појединачни акт органа, односно службе јединице локалне самоуправе, против кога није обезбеђена судска заштита, није у сагласности са законом или другим прописом, односно с одлуком или другим општим актом јединице локалне самоуправе, министарство надлежно за послове локалне самоуправе предложиће скупштини јединице локалне самоуправе да такав акт укине или поништи.

Ако скупштина не поступи у року од месец дана по датим предлозима, министарство надлежно за послове локалне самоуправе укинуће или поништити акт.

Распуштање скупштине јединице локалне самоуправе, привремени орган и превремени локални избори. Скупштина јединице локалне самоуправе може се распустити ако:

1) скупштина не заседа дуже од три месеца;
2) ако не изабере председника општине и општинско веће у року од месец дана од дана конституисања скупштине јединице локалне самоуправе или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке;
3) не донесе статут или буџет у року утврђеном законом.

Одлуку о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе доноси Влада, на предлог министарства надлежног за послове локалне самоуправе. Председник Народне скупштине расписује изборе за одборнике у року од два месеца од ступања на снагу одлуке о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе.

До конституисања скупштине и избора извршних органа јединице локалне самоуправе, текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе обавља привремени орган јединице локалне самоуправе који чине председник и четири члана. Привремени орган јединице локалне самоуправе образује Влада, водећи рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине јединице локалне самоуправе.

Непосредан однос између републичких и локалних органа постоји и у области поверених послова, када орган државне управе врши надзор над повереним пословима о којима је било речи у Одељку 10. ове главе – Поверавање послова државне управе.

17. Електронска управа

17.1. Појам електронске управе

Развој савременог друштва у области телекомуникационих и информационих технологија, такозвана „дигитална револуција" као трећа индустријска револуција наметнула је нови модел размишљања и понашања. Нови вид слободе говора кроз могућност да свако говори о било којој теми широј публици, са минималним трошковима, посебно у поређењу са ранијим комуникационим технологијама, брзина размене информација, доступност информација и подизање општег нивоа свесности, брзо повезивање људи и брзина комуникација су добре стране нових технологија. С друге стране, небезбедност и несигурност података, а тиме и могућности различитих злоупотреба, од кршења приватности до новчаних превара и крађа, стварање генерација људи потпуно ослоњених на коришћење „компјутера и мобилних", интернет предатори и слично су лоше стране „дигиталне револуције".

Као и у свим ранијим променама, грађани и привреда су се брзо прилагодили новинама које је донела дигитална револуција. Тако по истраживању обављеном у 2017. години, број корисника дигиталних технологија у односу на укупан светски број становника је следећи:

3,77 милијарди корисника интернета, што представља 50% од укупног броја, 2,80 милијарди корисника друштвених медија што представља 37% од укупног броја, 4,92 милијарди корисника мобилних телефона што представља 66% од укупног броја, а 1,61 милијарди корисника е-трговине, што представља 22% од укупног броја становника.

Држава, односно државна администрација касни за овим променама. Увођење дигиталних комуникација у скоро свим земљама света тек је у зачетку. Државни органи још увек преферирају „папир и печат", „својеручни" уместо дигиталног потписа, „пријем грађана" уместо „комуникације преко интернета или мобилне телефоније", итд. Разлози за кашњење су објективног карактера, као што су висина новца који се мора уложити у изградњу инфраструктуре, опрему, системе, мреже и друго, али и субјективне природе у које спадају неповерење у сигурност, тачност и безбедност информација, необученост за руковање новим технологијама, и слично.

Доношење нових прописа којима се уређује дигитална технологија, односно коришћење ове технологије, касни за животом и темпом развоја и коришћења интернета, мобилне телефоније и осталих технологија.

Појам „електронска управа" формално се уводи у правни систем Србије тек 2018. године када је донет Закон о електронској управи. Тим Законом појам електронске управе дефинише се као „обављање послова управе употребом информационо-комуникационих технологија". Наведена дефиниција је сувише широка да би се схватио појам „електронске управе". Треба имати у виду и чињеницу да се правна теорија ни не бави покушајем дефинисања појма „електронске управе", него то препушта инжињерима, па у теорији државне управе још увек не постоји тачна и прецизна дефиниција овог појма. Можда најбољу дефиницију која помаже разумевању појма је дао специјалиста за нове технологије Мауро Д. Риос који електронску управу дефинише као „нови начин организације и управљања јавним пословима, увођењем позитивних трансформационих процеса у управљање и саму структуру организационе шеме, додавање вредности процедурама и пруженим услугама, кроз увођење и наставак усвајања информационих и комуникационих технологија као фацилитатора ових трансформација".

17.2. Начела електронске управе

Начела електронске управе су :

1. ефикасност управљања опремом;
2. сигурност електронске управе;
3. забрана дискриминације.

Начело ефикасности управљања опремом подразумева да су државни службеници дужни да управљају опремом на најефикаснији и најекономичнији начин.

Начело сигурности електронске управе обезбеђује информациону безбедност свих који користе опрему, како државних службеника, тако и грађана.

Начело забране дискриминације подразумева право свих грађана да користе услуге електронске управе, односно обавезу државних органа да омогуће свим грађанима приступ опреми, систему или мрежи како би могли да користе ове услуге.

Ова начела се не могу посматрати самостално, већ само уз начела државне управе о којима је било речи у Одељку 2. ове главе – Начела државне управе. У том смислу ова начела су додатна начела, карактеристична за коришћење дигиталних технологија.

17.3. Портал еУправа

Портал еУправа је званични портал државне управе Републике Србије. Реч „портал" је преузет из речника архитектуре и означава посебно наглашен или декорисан улаз. У данашњем речнику када се каже портал, пре свега се има у виду веб-портал који означава нефизичко, дигитално место приступа информацијама, а на ком месту су различите, али логички повезане апликације које су намењене и које ће користити већем броју корисника.

Портал еУправе почео је са радом 2010. године, али је правно регулисан тек 2018. године Законом о електронској управи.

Портал еУправе је место на којем различити органи који обављају послове државне управе пружају услуге преко интернета, електронским путем. Законом о електронској управи није предвидео обавезу органа који пружа услуге државне или јавне управе да то чини преко портала еУправе. Овај Закон само предвиђа обавезу органа који обављају послове државне управе да морају да управно поступају и електронски комуницирају са корисницима тих услуга (грађани и правна лица) преко јединствене информационо-комуникационе мреже, али не уводи обавезу пружања услуга државне управе коришћењем те мреже. Обавеза пружања јавних услуга преко информационих мрежа, коришћењем интернета или мобилне телефоније могући је следећи корак, након техничког и технолошког развоја и расположивих финансијских могућности државе.

У овом моменту, на порталу еУправе могуће је електронско коришћење различитих услуга, као што су измена података у матичним књигама, подношење захтева за издавање личних докумената и заказивање термина за подизање личних докумената, промене у бирачком списку и слично.

Једна од новина на овом порталу јесте тзв. епартиципација. Електронска партиципација (еПартиципација) је термин који означава употребу информационо-комуникационих технологија у процесима јавног управљања и владања. Пре свега се односи на квалитетнији контакт између грађана и представника власти, на начин да омогућава

комуникацију без нужности физичког присуства актера дијалога. У суштини, за сада је ово место на којем се одржавају јавне расправе у „виртуелном" простору (www.euprava.gov.rs/eParticipacija).

Изменама Закона о државној управи из 2018. године начињен је значајан напредак у области електронске управе, па је тако предвиђена обавеза органа државне управе да, када припрема нацрт закона, другог прописа или акта, на својој интернет страници и на *порталу еУправе* објави податак да започиње са припремом нацрта закона, другог прописа и акта и да објави основне информације о свим решењима која ће бити предложена. Истим изменама прописано је и обавеза објављивања активности приликом сачињавања полазног документа, као и приликом консултација и јавних расправа о чему ће бити речи у пододељцима 18.11. Извештавање и објављивање планских докумената и 20.2. – Полазни документ, консултације и јавна расправа.

18. Плански систем Републике Србије

Плански систем у Републици Србији регулисан је низом закона, али сам појам планског система, планских докумената, доношења планских докумената детаљно је регулисан Законом о планском систему из 2018. године.

Ово не значи да до 2018. године Србија није имала планску политику, али нису постојала јединствена правила којим се регулишу врсте, садржина и доношења планских аката. Овим Законом се на једном месту и на јединствен начин уређује како план треба да изгледа, односно које елементе мора да садржи, ко је дужан да планове доноси и како се доно, као и начин како се о њима обавештавају грађани.

Плански систем није новина у развоју модерних држава, чак ни у развоју држава или друштвених заједница уопште. Оног момента када је човек престао да живи у чопору и почео да живи у првобитној заједници, почео је и развој планског система. Оног момента када је вођа заједнице објавио да ће изаћи из пећине и направити спољно склониште – кућу, почео је процес планирања. Остали су га питали када ће изаћи, колико кућа ће направити, од чега ће бити куће, шта ће радити ако их нападну грабљивице, а вођа дао одговоре на сва та питања, први план је донет, усвојен и објављен.

У историји развоја државности планови су, у почетку више или мање били познати само онима који су водили државе – владарима, монарсима и првом племству око владара, а касније и онима који са богатством којим утичу на владаре. У каснијем развоју државе, планови су, превасходно били везани за државне финансије и изградњу.

Плански систем изашао је на лош глас због тзв. „планске економије" бившег Совјетског Савеза коју су морали да примењују и све државе које су биле чланице Варшавског пакта или које су биле комунистичке

(Југославија, НР Кина и др.). Планска економија комунистичких држава ишла је системом „одоздо према горе" (приступ одоздо према горе – *bottom up approach* је стратегија планирања која зависи од одлука појединаца. Овај приступ узима у обзир учинак и управљање једном компанијом, а не опште економске трендове. Приступ „одоздо према горе" анализира индивидуални ризик коришћењем математичких модела и стога садржи превелики број података. Овај метод се не ослања на историјске податке. Ово је приступ који гледа у будућност за разлику од модела „одозго надоле", који гледа и уназад, односно користи историјске податке. На жалост, оваква планска економија се показала погубна како за економију, тако и друштво у целини. Једна од најбољих илустрација погубности ове економија приказана је и у филму чувеног мађарског редитеља Петера Бачоа *Крунски сведок* када тадашња мађарска комунистичка власт донесе план да гаји поморанџе у Мађарској.[49]

Пропаст централизоване планске економије унела је страх и у некомунистичке државе, па се већи број политичара и стручне јавности залагао да планирање остане само у сфери државних финансија и изградње, односно директних државних инвестиција.

18.1. Појам планова и систем планског планирања

План или Плански документ јесте акт којим учесник у планском систему

1. поставља циљеве,
2. утврђује приоритете јавних политика,
3. планира мере и активности за њихово достизање.

Пример планирања (пољопривреда):

1. циљ (мисија и визија) – увећање спољне трговине – извоза непрерађеног и прерађеног меса
2. јавне политике – унапређење сточарства, унапређење фискалне политике
3. мере – субвенције узгајивачима, смањење пореза који су узгајивачи дужни да плаћају, утицаји на тржишту ради смањења цена сточне хране. откуп стоке и сл.

Систем планског планирања или Стратешко планирање (независно да ли је планирање од стране државе или привреде) је процес у којем лидери организације дефинишу своју визију будућности и идентификују циљеве своје организације. Процес укључује успостављање

49 Главни лик филма друг Пеликан је руководилац института који треба да узгоји мађарске поморанџе. Његов „труд" уроди плодом, успева да узгоји једну поморанџу, али његово дете поједе тај плод пре него што је исти презентован партијским званичницима. Да га извуче друг Вираг као субститут му даје лимун. Генерал Башћа након дегустације с киселим изразом лица пита: „Шта је ово?", Пеликан одговара: „Поморанџа. Нова мађарска поморанџа. Мало је жута, мало је кисела, али је наша!" Упалило је! Комплетан тим института с њим на челу бива одликован.

редоследа у коме ти циљеви треба да се реализују како би организација могла да постигне своју задату визију. Државно стратешко планирање обично представља средњорочне и дугорочне циљеве са животним веком од три до пет година, мада може и дуже. Ово се разликује од пословног планирања, које се обично фокусира на краткорочне, тактичке циљеве, као што је начин на који се дели профит (шестомесечно или чак квартално). Време обухваћено пословним планом може бити од неколико месеци до неколико година.

Производ стратешког планирања је стратешки план. Ове планове могу лако разумети и пратити различити људи, укључујући запослене, клијенте, пословне партнере и инвеститоре. Организације периодично спроводе стратешко планирање како би узеле у обзир ефекат промене пословања, индустрије, законских и регулаторних услова. Стратешки план се може ажурирати и ревидирати за време трајања, а како би одражавао промене. Организацијама је потребан правац и организациони циљеви да би радили. Стратешко планирање нуди ту врсту смерница. У суштини, стратешки план је путоказ за постизање циљева. Без таквих упутстава, не постоји начин да се утврди да ли је организација на путу да постигне циљеве.

Следећа четири аспекта развоја стратегије су вредна пажње:

Мисија. Стратешко планирање почиње са мисијом која организацији нуди осећај сврхе и правца. Изјава о мисији организације описује ко је, шта ради и где жели да иде. Мисије су обично широке, али делотворне. На пример, организација у образовном систему може тражити да буде лидер у онлајн виртуелним образовним алатима и услугама.

Циљеви. Стратешко планирање подразумева одабир циљева. Већина планирања користи **СМАРТ** циљеве – специфичне, мерљиве, оствариве, реалне и временски ограничене – или друге објективно мерљиве циљеве. Мерљиви циљеви су важни јер омогућавају пословним лидерима да одреде колико добро пословање функционише у односу на циљеве и укупну мисију. Постављање циљева за фиктивни образовни рад може укључивати издавање прве верзије платформе виртуелне учионице у року од две године или повећање продаје постојећег алата за 30% у наредној години.

Усклађеност са краткорочним циљевима. Стратешко планирање се директно односи на краткорочно, тактичко пословно планирање и може помоћи доносиоцима одлука у свакодневном доношењу одлука које су боље усклађене са пословном стратегијом. Што се тиче наведеног примера из образовног система, доносиоци одлука би могли изабрати да изврше стратешка улагања у технологије комуникације и сарадње, као што су софтвер и услуге виртуелне учионице, али одбију могућности за успостављање физичких учионица.

Евалуација и ревизија. Стратешко планирање помаже доносиоцима одлука да периодично процењују напредак у односу на план

и изврше промене или прилагођавања као одговор на променљиве услове. На пример, организација може планирати глобално присуство на европском тржишту, али могу се појавити законска и регулаторна ограничења која утичу на његову способност да послује у одређеним географским регионима. Као резултат тога, руководиоци ће можда морати да ревидирају стратешки план како би редефинисали циљеве или променили метрику напретка.

Који су кораци у процесу стратешког планирања?

Постоји безброј различитих начина приступа стратешком планирању у зависности од врсте пословања и потребне прецизности. Већина циклуса стратешког планирања може се сажети у ових пет корака:

1. **Идентификација.** Циклус стратешког планирања почиње одређивањем тренутне стратешке позиције организације. Овде заинтересоване стране користе постојећи стратешки план – укључујући изјаву о мисији и дугорочне стратешке циљеве – да изврше процену пословања и његовог окружења. Ове процене могу укључити процену потреба или SWOT[50] анализу да би се разумело стање пословања и пут који предстоји.

2. **Одређивање приоритета.** Сратешки планери постављају циљеве и иницијативе који су у складу са мисијом и циљевима компаније и који ће покренути пословање ка постизању његових циљева. Може постојати много потенцијалних циљева, тако да планирање даје приоритет најважнијим, релевантним и хитним. Циљеви могу укључивати разматрање захтева за ресурсима – као што су буџети и опрема – и често укључују временску линију и пословне метрике или KPI[51] за мерење напретка.

3. **Развој.** Ово је главни циљ стратешког планирања у којем заинтересоване стране сарађују како би формулисале кораке или тактике неопходне за постизање наведеног стратешког циља. Ово може укључивати креирање бројних краткорочних тактичких пословних планова који се уклапају у свеобухватну стратегију. Заинтересоване стране укључене у развој плана користе различите алате као што је стратешка мапа да помогну у визуелизацији и прилагођавању плана. Израда плана може укључивати компромисе између трошкова и могућности који одражавају пословне приоритете. Програмери могу одбити неке иницијативе ако не подржавају дугорочну стратегију.

4. **Имплементација.** Када је стратешки план развијен, време је да се покрене. Ово захтева јасну комуникацију у целој организацији за постављање одговорности, улагања, прилагођавање политика и процеса и успостављање мерења и извештавања. Имплементација обично укључује стратешко управљање са редовним стратешким прегледима како би се осигурало да планови остану на правом путу.

50 SWOT – strenght, weaknesses, opporunities, threats – снага, слабости, могућности, ризици

51 KPI – key performance indicatiotrs – кључни показатељи перформанси.

5. **Ревизија и ажурирање.** Стратешки план се периодично ревидира и ажурира како би се прилагодили приоритети и преиспитали циљеви, а како се услови пословања мењају и нове прилике појављују. Брзи прегледи метрике се могу вршити квартално, а прилагођавања стратешког плана могу се десити годишње. Заинтересоване стране могу да користе избалансиране резултате и друге алате за процену учинка у односу на циљеве.

18.2. Врсте планова

Врсте планских докумената су:

1. документи развојног планирања.
2. документи јавних политика, и
3. остали плански документи.

Документи развојног планирања јесу плански документи најширег обухвата и највишег значаја за доносиоца.

Документи развојног планирања су:

1. План развоја;
2. Инвестициони план;
3. Просторни план Републике Србије и други просторни планови, генерални урбанистички план, и
4. план развоја аутономне покрајине и план развоја јединице локалне самоуправе.

Документ јавних политика јесте плански документ којим учесници у планском систему, у складу са својим надлежностима, утврђују или разрађују већ утврђене јавне политике.

Врсте докумената јавних политика јесу:

1. стратегија;
2. програм;
3. концепт политике, и
4. акциони план.

Остали плански документи су посебни, специфични планови као што су Програм рада Владе, Акциони план за спровођење програма Владе, Годишњи план рада Владе и Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније и др.

18.3. Како се доноси плански документ – поступак израде докумената јавних политика

Учесник у планском систему који је надлежан за израду документа јавних политика тај документ израђује у оквиру свог законског делокруга и подноси га на усвајање учеснику у планском систему који је надлежан за усвајање документа јавних политика .

Иницијативу за измену, израду и усвајање документа јавних политика надлежном предлагачу могу да поднесу државни органи и

организације, органи и организације локалних власти, грађани, привредни субјекти, удружења грађана и друге организације цивилног друштва, научно-истраживачке и друге организације у односу на које се спроводи та јавна политика. Ако надлежни предлагач процени да је ова иницијатива оправдана, дужан је да је објави на својој интернет страници у интегралном облику најкасније у року од 30 дана и да ажурно обавештава јавност о поступању са иницијативом. Ако надлежни предлагач процени да иницијатива није оправдана, обавештава о томе подносиоца иницијативе.

Документи јавних политика израђују се у складу са резултатима ex ante[52] анализе ефеката и ex post[53] анализе ефеката важећих докумената јавних политика и прописа у тој области.

Ex ante анализа ефеката обавезно се спроводи пре доношења одлуке о изради документа јавне политике и састоји се из следећих корака:

1. сагледавање постојећег стања;
2. идентификовање промене која треба да се постигне спровођењем мера јавне политике, њених елемената и њихових узрочно-последичних веза;
3. утврђивање општих и посебних циљева јавне политике, као и показатеља учинака на основу којих ће се мерити остварење циљева;
4. идентификовање опција – могућих мера или група мера за постизање циљева;
5. анализа ефеката тих опција – могућих мера или група мера и ризик за спровођење сваке од тих опција;
6. избор оптималне опције или оптималне комбинације разматраних опција;
7. идентификовање ресурса за спровођење мера јавне политике, праћење спровођења и вредновање учинака јавне политике, као и потенцијалних ризика у спровођењу јавне политике.

Предлагачи докумената јавних политика током ex-ante анализе ефеката јавних политика спроводе консултације са заинтересованим странама и циљним групама и прикупљају и обрађују податке, у циљу предлагања оптималне опције или оптималне комбинације разматраних опција.

Надлежни предлагач је дужан да обавести јавност о почетку израде документа јавне политике објављивањем обавештења на својој интернет страници, а ако је надлежни предлагач орган државне управе то обавештење се објављује и на порталу еУправа. Поред тога, надлежни предлагач представља налазе и податке о обиму и методама

52 Ex ante: Појам из латинског који значи **пре** догађаја. Анализу се ради пре догађаја који се анализира.

53 Ex post: Појам из латинског који значи **после** догађаја. Анализу се ради после догађаја који се анализира.

спроведене ex ante анализе ефеката јавне политике и резултатима ex post анализе ефеката већ спроведених јавних политика у оквиру самог документа јавне политике, како би надлежни доносилац имао релевантне податке за доношење одлуке по том питању и како би јавност била упозната са разлозима доношења документа.

После завршетка јавне расправе, надлежни предлагач је дужан да ажурира документ јавне политике и налазе спроведене анализе ефеката у складу са резултатима те расправе и да ажурирану верзију тог документа и налаза објави на својој интернет страници.

Надлежни предлагач је дужан да омогући учешће свих заинтересованих страна и циљних група у процесу консултација, које спроводи током израде документа јавних политика. У зависности од обухвата документа јавне политике у процес консултација се укључују заинтересоване стране и циљне групе из реда грађана и привредних субјеката, удружења грађана или привредних субјеката и других организација цивилног друштва, научно-истраживачких, струковних и других организација, као и представници државних органа, локалних власти и осталих учесника у планском систему који спроводе или у односу на које се спроводи та политика. Надлежни предлагач дужан је да размотра сугестије које током консултација износе заинтересоване стране и циљне групе, као и да информише учеснике консултација о резултатима спроведених консултација, а посебно о разлозима због којих одређене сугестије нису укључене у документ јавне политике.

Надлежни предлагач је дужан да пре подношења на разматрање и усвајање документа јавне политике, спроведе јавну расправу о том документу и да припреми извештај о спроведеној јавној расправи, у коме се нарочито наводи које су заинтересоване стране и циљне групе учествовале у јавној расправи, које сугестије су изнете током јавне расправе, да ли су и на који начин те сугестије уграђене у предлог документа јавне политике и ако нису, из којих разлога то није учињено. Извештај о спроведеној јавној расправи прилаже се уз предлог документа јавне политике.

Документ јавних политика на републичком нивоу, усваја Влада, осим ако је другачије прописано посебним законом. Документ јавних политика аутономне покрајине усваја надлежни орган аутономне покрајине, у складу са законом, статутом и другим општим актима аутономне покрајине. Документ јавних политика јединице локалне самоуправе усваја скупштина јединице локалне самоуправе, осим ако је другачије прописано посебним законом. Сви плански документи морају бити доступни јавности.

18.4. Корисӣ ӣланирања у ӣридруживању Евроӣској унији

Плански документи који се припремају и усвајају у процесу приступања Европској унији, припремају се у форми, са садржајем, по процедури и у роковима предвиђеним методолошким препорукама

Европске комисије, односно методолошким упутствима Владе, у складу са потребама које произлазе из процеса приступања. Приликом припреме ових планова, води се рачуна о усклађености међународних обавеза са националним приоритетним циљевима развоја, те избегавању дуплирања утврђивања јавних политика које су садржане у различитим планским документима.

Акциони планови које усваја Влада у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, израђују се у складу са правним оквиром о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

19. Јавне агенције

19.1. Појам јавне агенције

Јавна агенција је организација која се оснива за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса уколико ти послови не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако јавна агенција може боље и делотворније да их врши него орган државне управе, нарочито ако се у целини или претежно могу финансирати од цене коју плаћају корисници услуга које агенција пружа. Шире гледано, јавне агенције спадају у организације које врше послове државне управе.

Основне карактеристике јавне агенције су: 1) специфичност послова 2) политички надзор и 3) могућност пружања услуга на тржишту.

Јавној агенцији могу се посебним законом, као јавно овлашћење, поверити следећи послови државне управе:

– доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе,
– решавање у првом степену у управним стварима,
– издавање јавних исправа и
– вођење евиденција.

Општа правила о положају, оснивању, органима управљања, пословима које може вршити, финансирању и заштити јавног интереса прописана су Законом о јавним агенцијама из 2005. године, али се јавна агенција може основати само уколико је то посебним законом предвиђено (нпр. Закон о Агенцији за привредне регистре).

19.2. Положај јавне агенције

Јавна агенција је самостална у свом раду. Влада не може усмеравати рад јавне агенције, нити га усклађивати са радом органа државне управе.

Јавна агенција се финансира из:

– цене коју плаћају корисници услуга агенције,

– поклона (донација), прилога покровитеља (спонзорстава),
– буџета Републике Србије (финансирање поверених послова државне управе) и
– других прилога и прихода које оствари према закону.

Права оснивача у име Републике Србије врши Влада ако посебним законом није што друго одређено. Акт о оснивању јавне агенције доноси оснивач и њиме уређује:

1. назив, седиште и сврху јавне агенције;
2. послове и делатности јавне агенције;
3. права, обавезе и одговорности јавне агенције за обавезе у правном промету;
4. делокруг и састав органа јавне агенције и њихов међусобни однос;
5. права и обавезе оснивача према јавној агенцији и јавне агенције према оснивачу;
6. средства која оснивач обезбеђује за оснивање и почетак рада јавне агенције;
7. изворе, начине и услове стицања средстава за рад јавне агенције;
8. друга питања значајна за оснивање и рад јавне агенције.

19.3. Органи јавне агенције

Органи јавне агенције јесу управни одбор и директор.

Управни одбор усваја годишњи програм рада, финансијски план јавне агенције и извештаје које јавна агенција подноси оснивачу, доноси прописе и друге опште акте јавне агенције изузев правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у јавној агенцији, усмерава рад директора и издаје му упутства за рад, надзире пословање јавне агенције и врши друге послове прописане законом или актом о оснивању јавне агенције. Све чланове управног одбора именује оснивач, изузев кад део чланова именују корисници услуга агенције. Члан управног одбора именује се на пет година и може поново бити именован. Управни одбор има председника, кога именује оснивач међу члановима управног одбора које је именовао. Управни одбор доноси одлуке већином гласова свих својих чланова.

Директор заступа и представља јавну агенцију, руководи радом и пословањем јавне агенције, доноси појединачне акте јавне агенције, одлучује о правима, обавезама и одговорностима запослених у јавној агенцији, припрема и спроводи одлуке управног одбора и врши друге послове одређене законом или актом о оснивању јавне агенције. Директор доноси правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у јавној агенцији. Директор се именује на пет година и може поново бити именован. Директора именује оснивач после спроведеног јавног конкурса. Јавни конкурс спроводи управни одбор.

19.4. Надзор над радом јавне агенције

Поред именовања и разрешења чланова управног одбора и директора јавне агенције, оснивач – Влада даје сагласност и на годишњи програм рада, на финансијски план јавне агенције и на друге акте одређене законом. Надзор над радом јавне агенције у повереним пословима државне управе врши министарство у чијем су делокругу послови јавне агенције. Законито и наменско коришћење средстава јавне агенције и примену прописа којима се уређују јавне финансије и финансијско и рачуноводствено пословање надзире министарство надлежно за послове финансија. Примену прописа о службеној употреби језика и писма, канцеларијском пословању, пословање са странкама и корисницима, као и ефикасност и ажурност решавања у управном поступку, стручну спрему запослених који решавају у управном поступку и овлашћења за решавање у управном поступку надзире министарство надлежно за послове управе.

20. Јавност рада

Јавност рада органа државне управе је једно од основних начела модерних држава. Оно представља и основу за примену других начела демократског уређења, односно за контролу њихове примене, али и предуслов за остваривање и заштиту људских права и слобода.

Од Устава Републике Србије, па преко више закона, регулисана је јавност рада извршне власти, значи како Владе, тако и министарстава. Тако, Устав у члану 51. предвиђа као основно право да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују. Такође, свако, има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења.

20.1. Обавештавање јавности

Закон о државној управи предвиђа дужност органа државне управе да обавештавају јавност о свом раду преко средстава јавног информисања и на други прикладан начин.

Јавно обавештавање остварује се преко објављивања аката државних органа у републичком јавном гласилу – „Службеном гласнику Републике Србије". Обавеза објављивања аката државних органа у овом смислу регулисана је и чланом 196. Устава којим се предвиђа да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу, с тим да ступају на снагу најраније осам дана од дана објављивања. Смисао ове одредбе превасходно лежи у обавези информисања грађана о утврђеним правним нормама, односно новим или промењеним правилима понашања, правима и обавезама за које грађани морају знати.

Други вид обавештавања јавности јесте преко медија (новине, ТВ, интернет), и то издавањем саопштења, конференцијама за штампу, обавезним обавештавањем на интернет страницама министарстава, као и на сваки други погодан начин коришћењем медија, а нарочито јавних медијских сервиса.

Посебан вид обавештавања јавности – обавештавање „унапред", пре доношења неког закона, прописа или акта представља новину и значајан напредак у прихватању начела партнерства грађана и државне администрације. Када орган државне управе припрема нацрт закона, другог прописа или акта дужно је да на својој интернет страници и на порталу еУправе објави податак да започиње са припремом нацрта закона, другог прописа и акта и да објави основне информације о свим решењима која ће бити предложена. Суштина ове обавезе је да грађани знају *унапред,* пре доношења закона да постоји могућност промена које могу на неки начин утицати на њихов живот.

Обавеза обавештавања јавности може се ограничити само на основу закона. Законом о тајности података прописани су разлози и поступци када се одређени подаци сматрају тајним, па се због заштите података који су од интереса за националну и јавну безбедност, одбрану, унутрашње и спољне послове Републике Србије у стриктно прописаном поступку може ускратити право на обавештавање јавности.

20.2. Полазни документ, консултације и јавна расправа

Један од важних инструмената обавештавања јавности, али и активног учешћа грађана у власти су: полазни документ, консултације и јавна расправа. Ова три механизма представљају остваривање у пракси, не само уставног права на обавештеност, него и предуслов за остваривање многих других уставних права и слобода.

Полазни документ је први акт који припрема орган државне управе када припрема нацрт закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност. Овај документ мора садржати следеће информације: 1) приказ проблема у одређеној области и њихових узрока, 2) циљеви и очекивани ефекти које ће закон донети, 3) основна начела уређења друштвених односа у тој области, односно која су то нова права и обавезе за оне субјекте на које се закон односи. Полазни документ орган државне управе мора да објави на својој интернет страници и на порталу еУправе.

Консултације, по својој природи, не укључују целокупну јавност, за разлику од полазног документа или јавне расправе који укључују све грађане. Консултације се пре свега односе на тзв. релевантне субјекте, под којима се подразумевају професионална и стручна удружења, удружења грађана, стручна јавност и друге заинтересоване стране. Консултације представљају не толико обавештавање јавности, него

више „грађанско помагање" држави укључивањем стручних лица у израду нацрта закона или подзаконског акта, како би се у оквиру струке нашло најбоље или најоптималније решење.

Јавна расправа се спроводи ако се неким законом, прописом или другим актом битно мења правни режим у некој области, ако се неким законом уређују питања која посебно занимају јавност и ако се припрема стратегија развоја

Сматра се да су критеријуми који се односе на обавезу спровођења јавне расправе испуњени у следећим случајевима:

1. приликом припреме новог системског закона;
2. приликом припреме стратегије развоја;
3. приликом припреме новог закона, осим ако надлежни одбор Владе на образложен предлог предлагача не одлучи друкчије;
4. приликом припреме закона о изменама и допунама закона ако се њиме битно мењају решења из постојећег закона, о чему надлежни одбор Владе, на образложен предлог предлагача, одлучује у сваком конкретном случају;
5. приликом припреме закона о потврђивању међународног уговора – само ако надлежни одбор Владе одлучи да се спроведе јавна расправа, и то на образложен предлог Министарства спољних послова или органа државне управе из чијег су делокруга питања уређена међународним уговором.

Одлуку о спровођењу јавне расправе, програм јавне расправе и рок у којем се она спроводи одређује надлежни одбор Владе.

Поступак јавне расправе започиње објављивањем јавног позива за учешће у јавној расправи са програмом јавне расправе на интернет страници министарства и порталу еУправе. Јавни позив садржи и информације о образовању и саставу радне групе која је припремила нацрт односно предлог акта који је предмет јавне расправе.

Програм јавне расправе обавезно садржи: нацрт односно предлог акта који је предмет јавне расправе са образложењем и прилозима, рок за спровођење јавне расправе, важне информације о активностима које се планирају у оквиру јавне расправе (одржавање округлих столова, трибина, адресу и време њиховог одржавања и др.), начин достављања предлога, сугестија, иницијатива и коментара, као и друге податке значајне за њено спровођење.

Рок за достављање иницијатива, предлога, сугестија и коментара у писменом или електронском облику износи најмање 15 дана од дана објављивања јавног позива.

Јавна расправа траје најмање 20 дана.

Ако министарство не спроведе јавну расправу, а било је обавезно, надлежни одбор Владе при разматрању нацрта закона сам одређује програм јавне расправе и рок у којем се она спроводи, а министарство које не спроведе јавну расправу према програму који му је одредио надлежни одбор обавезује се да јавну расправу спроведе у потпуности.

Министарство је дужно да извештај о спроведеној јавној расправи објави на својој интернет страници и порталу еУправе најкасније у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе.

20.3. Обележавање управних зграда и просторија, рад са странкама

Органи државне управе морају остварити примерен однос са странкама и примати странке у току радног времена. На зградама у којима су смештени органи државне управе истичу се назив органа, грб и застава Републике Србије. На улазу у службену просторију истичу се лична имена, функција или радно место лица која у њој раде, а на одговарајућем месту унутар зграде истиче се распоред просторија органа државне управе.

Органи државне управе дужни су да на примерен начин, пре свега у просторијама у којима раде са странкама, обавештавају странке о њиховим правима, обавезама и начину остваривања права и обавеза, своме делокругу, о органу државне управе који надзире њихов рад и начину контакта с њим и о другим подацима битним за јавност рада и односе са странкама. Органи државне управе су дужни да дају информације преко телефона и електронским путем или средствима везе на који су технички опремљени.

Органи државне управе дужни су да свима омогуће прикладан начин за подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених. На поднету притужбу орган државне управе дужан је да одговори у року од 15 дана од дана пријема притужбе, ако подносилац притужбе захтева одговор.

На тражење физичких или правних лица, органи државне управе дужни су да дају мишљења о примени одредаба закона и других општих аката, у року од 30 дана. Мишљења органа државне управе нису обавезујућа.

Управни дан је дан када орган државне управе врши послове у месту изван свог седишта. Министар одређује који дан је управни и о томе се обавештава становништво места где се одржава тај управни дан.

20.4. Приступ информацијама од јавног значаја

О овој материји биће речи у Глави V – Нова контрола управе.

21. Службена употреба језика и писама

У Републици Србији у службеној употреби су српски језик и ћирилично писмо (члан 10. Устава).

На подручјима Републике Србије на којима живе припадници националних мањина у службеној употреби су, истовремено са српским језиком и ћириличким писмом, и језици и писма национални мањина.

21.1. Шта је службена употреба језика и писама

Службеном употребом језика и писама сматра се употреба језика и писама у раду државних органа, органа аутономних покрајина, градова и општина (органа), установа, предузећа и других организација кад врше јавна овлашћења (имаоца јавних овлашћења), као и употреба језика и писама у раду јавних предузећа, јавних служби и других организација кад врше послове утврђене законом којим се уређује службена употреба језика и писама.

Службеном употребом језика и писама сматра се нарочито употреба језика и писама у:

– усменом и писменом општењу органа и организација међусобно, као и са странкама, односно грађанима;
– вођењу поступка за остваривање и заштиту права, дужности и одговорности грађана;
– вођењу прописаних евиденција од стране општинских органа и организација које врше јавна овлашћења на територији општине (евиденција);
– издавању јавних исправа, као и других исправа које су од интереса за остваривање законом утврђених права грађана;
– остваривању права, дужности и одговорности запослених.

Језик, односно језици националних мањина који су у службеној употреби у општини утврђују се статутом јединице локалне самоуправе. Јединица локалне самоуправе обавезно ће увести у равноправну службену употребу језик и писмо националне мањине уколико проценат припадника те националне мањине у укупном броју становника на њеној територији достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва.

Језици националних мањина који су у службеној употреби у раду органа аутономне покрајине утврђују се њеним статутом.

Службена употреба језика националних мањина подразумева нарочито: коришћење језика националних мањина у управном и судском поступку и вођење управног поступка и судског поступка на језику националне мањине, употребу језика националне мањине у комуникацији органа са јавним овлашћењима са грађанима; издавање јавних исправа и вођење службених евиденција и збирки личних података на језицима националних мањина и прихватање тих исправа на тим језицима као пуноважних, употреба језика на гласачким листићима и бирачком материјалу, употреба језика у раду представничких тела.

На територијама на којима су у службеној употреби језици националних мањина имена органа који врше јавна овлашћења исписују се и на језику те националне мањине, према њеној традицији и правопису.

Уколико у неком насељеном месту, које је део општине и као такав део препознат у Закону о територијалној организацији Републике

Србије, укупан број становника на њеној територији достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва, називи јединице локалне самоуправе, насељеног места, тргова и улица и других топонима исписују се и на језику те националне мањине, према њеној традицији и правопису, без обзира што у општини, чији је насељено место део, није у службеној употреби језик ове мањине.

Народни посланик који припада националној мањини чији број у укупном становништву достиже 2% према последњем попису становништва, има право да се обраћа Народној скупштини на свом језику.

21.2. Употреба језика у управном поступку

Уставом је прописано да је у Републици Србији као службени језик у употреби српски језик и ћирилично писмо. Службена употреба других језика уређена је законима. Овде је акценат на речи „службена". Значи сваки човек има право да прича на коме год језику жели, али ако жели да комуницира са државним органима то мора да чини на српском језику и на ћириличном писму.

Првостепени управни или други поступак у коме се решава о правима и дужностима грађана води се на српском језику и ћириличном писму.

С друге стране, непознавање српског језика и ћириличног писма не сме да умањи права странке. Свако има право да у поступку пред органом, односно организацијом која у вршењу јавних овлашћења решава о његовом праву и дужности употребљава свој језик и да се у том поступку упознаје са чињеницама на свом језику.

Шта се онда дешава у случају када странац или неко ко не зна српски језик мора да комуницира са органом или организацијом у управном поступку? Овде разликујемо две ситуације.

Прва ситуација ако је лице које је странка у поступку страни држављанин и то је релативно једноставна ситуација. Странац има право да тражи преводиоца. Значи поступак се води на српском језику уз превођење на језик који странац разуме или који тражи. Сумирано, ако је лице страни држављанин *поступак се води на српском језику*, а странац има право да тражи превод како самог поступка, тако и обавештавање о различитим стварима које могу да се тичу странке.

Друга ситуација је ако је лице српски држављанин, а припадник национална мањине. Тако у неким локалним самоуправама у Србији у службеној употреби су поред српског језика и други језици, као што су мађарски, словачки и сл. Да би се признало да је и други језик у службеној употреби, потребно је да то буде предвиђено статутом локалне самоуправе. У том случају, сам *поступак се води на језику националне мањине* који је у службеној употреби у органу, односно у организацији која води поступак. Кад у поступку учествује једна странка – припадник

националне мањине, поступак се, на њен захтев, води на језику националне мањине који је у службеној употреби у органу који води поступак. Кад у поступку учествује више странака чији језици нису исти, поступак се води на једном од језика који су у службеној употреби у органу, односно организацији која води поступак о коме се стране споразумеју. Ако се странке не споразумеју о томе на ком ће се језику водити поступак, језик поступка одређује орган, односно организација пред којом се води поступак, осим ако једна од странака захтева да се поступак води на српском језику, у ком случају ће се поступак водити на том језику. Утврђивање језика не коме ће се водити поступак претходно је питање о коме одлучује лице које води поступак. Службено лице које води поступак је дужно да упозна странку који су језици у службеној употреби на подручју органа, односно организације пред којом се води поступак и да затражи од странке да се изјасни на ком ће се језику водити поступак. Док се не утврди језик поступка, службено лице води поступак на српском језику. Записник и одлуке у првостепеном поступку и у вези с тим поступком израђују се, као аутентични текстови, на српском језику и на језику националне мањине, ако је на језику националне мањине вођен поступак. Странка у поступку чији језик није утврђен као језик поступка има сва права која су омогућена припаднику националне мањине који учествује у поступку пред органом када пред њим није утврђена употреба језика и писама националне мањине у службеној употреби.

Другостепени поступак води се на српском језику, а странке у поступку имају сва права која су омогућена припаднику националне мањине који учествује у поступку пред органом када пред њим није утврђена употреба језика и писама националне мањине у службеној употреби. Другостепено решење, одлуку, записник, поднеске, исправе и друга писмена у другостепеном поступку и у вези с другостепеним поступком преводи првостепени орган или организација на језик, односно језике на којима је вођен првостепени поступак.

На подручјима на којима језици националних мањина нису у службеној употреби, органи, односно организације који воде поступак дужни су да припадницима народности који код њих остварују своја права и обавезе обезбеде: да у поступку код ових органа и организација употребљавају свој језик и писмо; да на свом језику подносе молбе, жалбе, тужбе, предлоге, представке и друге поднеске; да им се на њихов захтев достављају на њиховом језику отправци решења, пресуда и других аката којима се решава о њиховим правима и обавезама, као и сведочанства, уверења, потврде и друга писмена. Изјаве странака, сведока, вештака и других лица која учествују у поступку на подручјима у којима није у службеној употреби језик националне мањине дате на језику националне мањине, уносе се у записник на српском језику. На захтев припадника националне мањине који је учесник у поступку, записник или поједини његови делови превешће се на језик националне

мањине. Изјаве лица која учествују у поступку дате на српском језику, преводе се на језик националне мањине ако захтева припадник националне мањине који је учесник у поступку. Поступак се води уз помоћ тумача ако службено лице које води поступак не познаје у довољној мери језик националне мањине.

V. ДОБРА УПРАВА

Државна управа је део извршне власти преко које та извршна власт спроводи законе. Оваква дефиниција управе у себи подразумева принуду, тачније примену правних норми ауторитетом државе.

Послове државне управе врше државни службеници, који у име државе примењују одређена правила у тачно одређеном, формалном поступку. Управа или, другачије речено, администрација је у већини земаља строго формална, хијерархијска организација у којој су послови које обављају службеници унапред одређени и за које се даје фиксна, унапред одређена плата. Одређеност послова и задатака службеника и унапред одређена плата су још увек одреднице већине државних администрација.

Историјат администрације почиње још у старом Египту када је стварна извршна власт припадала саветницима фараона, тзв. Пианкх који су руководили судством, фараоновом администрацијом, финансијама, социјалном бригом, итд. Развој државне администрације од старог Египта до данас био је у мањој или већој мери једнолинијски, односно администрација је служила да коришћењем ауторитета власти (монарха, владе, канцелара и сл.) принудно спроводи одређена правила понашања унутар једне државе. Администрације од старог Египта, преко средњовековне државе, до уставних монархија XVIII и XIX века, као што су Француска и Аустроугарска, пре свега служе за остваривање интереса власти.

У државама које се стварају након Француске буржоаске револуције, са прихватањем идеја о „слободном грађанину" и „одговорности јавних агената према народу како не би изневерили јавно мњење" почиње и промена административног апарата и начина на који се управа поставља према носиоцима власти и према грађанима. Све више се прихвата идеја да администрација не служи само власти, већ пре свега грађанима и да је њена основна функција задовољавање потреба грађана. Да би се заштитио овај став, администрација постаје бирократска, државни службеник се професионализује и његов положај постаје сигурнији, мање зависан од власти и њене промене.

Од идеја „одговорности јавног агента" Француске буржоаске револуције до данашње савремене државе, администрација стварањем затвореног, монолитног апарата скоро почиње да урушава саму државу. Професионализација управе (независност од власти – монарха, владе,

канцелара) неминовно временом доводи до њене бирократизације и постепено се одваја како од власти, тако и од грађана и постаје одвојени систем. „Бирократија" Макса Вебера и „војничко уређење администрације" показује се функционалном само у стабилним временима, у којима нема већих промена. Форма постаје циљ сам за себе, правна норма више не постоји да би уредила неки друштвени однос, већ као задато правило понашања које се поштује само зато што је „тако написан". Управа постаје не само неефикасан систем, који не служи грађанима, већ и систем који је скуп и кошта грађане много више него што вреде услуге које им тај систем пружа.

Осамдесетих година XX века у науци и пракси почиње да се развија управна доктрина названа Нови јавни менаџмент (*New Public Management*), који је требао да доведе до стварања нове управе, управе чије су полазне премисе засноване на основама приватног предузетништва. Требало је да управа буде јефтина, са што мање трошкова, а положај службеника је требао бити уподобљен положају запосленог у приватној компанији. Основна плата службеника је ниска, са идејом да ће се повећавати уколико службеник ради више или боље. Руководиоци у управи постају менаџери чији је основни задатак смањење трошкова. Овакав приступ је требао довести до тзв. мршаве државе (*lean state*). Пракса је брзо показала да овај приступ доводи до наглог и опасног опадања ефикасности администрације и пратећег опадања квалитета услуга које администрација пружа грађанима, поготову у осетљивим областима као што су образовање, здравство и социјална сигурност.

Најновија управна доктрина тзв. „добра управа" (*Good Governance*) почиње са развојем, пре свега у теорији, али стидљиво и у пракси, почетком XXI века. Основи „добре управе" заснивају се стављању акцента на квалитет услуга које држава и администрација пружају грађанима, на отворенијем приступу администрације према јавности и на враћању на почетну идеју „јавних агената".

1. Појам добре управе

Добра управа је шири појам од класичног појма управе или државне управе. Класична управа је подразумевала само „однос власти према грађанима". Појам добре управе ближи је дефиницији јавне управе која у себи обухвата све послове које држава врши и као власт, али и као пружалац услуга грађанима (образовање, здравство и др.).

Са функционалног становишта (врсте послова који се обављају), Добра управа су послови које врше органи или организације ради извршавања закона (однос власти према грађанима уз коришћење апарата принуде) и послови које врше органи и организације ради задовољавања најважнијих потреба грађана (без коришћења апарата принуде). Тако би полицијски и инспекцијски послови били класични

послови управе, а послови просвете, културе, здравства били послови јавне управе. У Доброј управи оно што је карактеристично за послове без принуде – добровољност, сарадња са грађанима, право да грађанин тражи услугу, прелива се и у део управе који је, традиционално био принудни државни апарат.

Добра управа је формално прихваћена као појам у већини земаља Европе, па је и званично укључена у Повељу о основним правима у Европској унији[54] у којој се у члану 41. прописује да свако лице има право да, у погледу његових захтева, органи, тела, канцеларије и агенције Уније поступају непристрасно, поштено и у разумном року. Истим чланом прописано је да ова права обухватају: а) право сваког лица на саслушање пре него што против њега буде предузета било каква појединачна мера која би могла бити на његову штету; б) право сваког лица на увид у свој досије, при чему се поштују легитимни интереси у погледу поверљивости и чувања службене и пословне тајне; в) обавезу управе да образложи своје одлуке. Свако лице има право да му Унија надокнади штету коју проузрокују њени органи или службеници у обављању својих дужности, у складу са општим начелима која су заједничка правима држава чланица. Свако лице се може писаним путем обратити органима Уније на једном од језика чланица Европске уније и мора добити одговор на језику те чланице.

У разради заштите права на Добру управу, долази до појаве појма „Европски управни простор" и различитих докумената органа ЕУ, као што је на пример документ „Европска начела за јавну управу"[55] којим се покушава утврдити јединствена дефиниција Добре управе.

Разлози за ову нову управну доктрину су многобројни. Осим нових услуга које државе пружа грађанима, то су и нове информационе технологије које су вртоглаво убрзале процесе у друштву. Уколико администрација не прати убрзање друштвених процеса, постаје неодговарајућа и неминовно доводи до „каскања" за привредом и грађанима. Не треба ни занемарити повећану свест људи о њиховим правима према држави, а не само о обавезама (плаћање пореза, и др.).

Сви ови, а и други фактори довели су до схватања да администрација мора бити брза, ефикаснија, мање ригидна, спремнија да прихвати промене које су се већ десиле и које намећу промену у „чиновничком" размишљању и поступању. У неку руку се може закључити да се враћамо на почетак приче из 1789. и идејама просветитељства.[56]

---

54 Повеља о основним правима у Европској унији – Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02) (www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf).

55 Европска начела за јавну управу – European Principles for Public Administration SIGMA Papers, No 27. OECD Publishing (http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/ unpan006804.pdf).

56 Просветитељство или доба разума (1650–1780) покрет је током ког су интелектуалне и културне снаге у Европи давале нагласак разуму, анализи и индивидуализму насупрот традиционалним линијама ауторитета.

2. Начела добре управе

Без обзира на формалну дефиницију, начела добре управе су класична начела државне управе, али и нови принципи који још увек нису у потпуности формализовани и систематизовани у правним системима.

Према томе, начела добре управе можемо поделити на класичне и нове.

Класична начела садржана у Закону о државној управи су:

1. самосталност и законитост,
2. стручност, непристрасност и политичка неутралност,
3. делотворност у остваривању права странака,
4. сразмерност; поштовање странака.
5. јавност рада

Нова начела су следећа:

1. одговорност према грађанима за рад и професионално понашање,
2. отвореност и транспарентност,
3. ефективност (*value for money*),
4. заштита података о личности,
5. информисање о подацима од јавног значаја,
6. пуно поштовање забране дискриминације,
7. заштита људских права и слобода.

1. **Одговорност према грађанима за рад и професионално понашање.** Органи државне управе су одговорни странкама за свој рад и професионално понашање у предузимању управних радњи и предузимању других радњи у извршавању послова и задатака.

2. **Отвореност и транспарентност.** Органи државне управе су дужни да у свом раду прихватају мишљења, сугестије и примедбе грађана.

Органи државне управе у свом раду не смеју сакривати податке, осим у случајевима предвиђеним законом.

3. **Ефективност.** Орани државне управе у свом раду су дужни да воде рачуна о одржавању доброг односа између уложених финансијских и нефинансијских средстава и резултата који се постижу, односно да се са што мање трошкова постигну што бољи резултати.

4. **Заштита података о личности.** Органи државне управе су дужни да штите податке о личности у складу са законима који регулишу ову област.

5. **Информисање о подацима од јавног значаја.** Органи државне управе су дужни да информишу јавност о свим подацима, нарочито онима који могу имати утицај на већи број људи, а у складу са законима који регулишу ову област.

6. **Пуно поштовање забране дискриминације.** Органи државне управе предузимају све мере из своје надлежности за ефикасну заштиту од свих облика дискриминације.

7. **Заштита људских права и слобода.** Органи државне управе дужни су да предузимају све мере из своје надлежности, да међусобно

сарађују и да сарађују са државним органима у циљу заштите и пуног поштовања уставом гарантованих људских права и слобода.

Дефинисање нових начела на наведени начин не значи да се нису примењивала у досадашњем раду државне и јавне управе, али потреба њихове систематизације на једном месту, једном закону постоји, како би поштовања ових начела била у већем фокусу државе и јавности.

V. НОВА КОНТРОЛА УПРАВЕ

У правном систему Србије Уставом и законом установљени су државни органи који представљају новину у односу на ранији период, а чија основна функција је вршење контроле над органима државне управе у примени основних принципа Добре управе.

Основна људска права и слободе гарантована Уставом, као што су забрана дискриминације, подстицање уважавања разлика и забрана изазивања расне, националне и верске мржње, право на обавештеност, право на приватност – заштита права о личности, слобода медија, имају своју заштиту у „класичним" законима, као што су кривични закони, закони о медијима итд.

Нови вид заштите су следећи државни органи:

1. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности
2. Заштитник грађана
3. Повереник за заштиту равноправности.

За овде државне органе карактеристично је да врше нову, специфичну контролу рада администрације и обезбеђују да администрација својим поступањем поштује људска права и слободе.

1. Слободан приступ информацијама од јавног значаја

1.1. Појам информације од јавног значаја

Информација од јавног значаја је свака информација, односно податак који настане у раду неког државног органа, без обзира на њену објективну важност, тј. важност коју има у друштву. Релевантност те информације може се односити на више људи или на појединца.

Закон о слободном приступу јавним информацијама даје правну дефиницију информације од јавног значаја, па тако каже да је информација од јавног значаја информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно што јавност има оправдан интерес да зна.

Постоје одређени услови који се морају испунити да би се неки податак сматрао информацијом од јавног значаја:

– да је настао у раду органа јавне власти,
– да тај орган јавне власти поседује тај податак,
– да је садржана у одређеном документу,
– да јавност има оправдан интерес да је зна, тј. да зна садржину те информације.

Ови услови се кумулативно морају испунити, што значи да се сви услови морају заједно испунити да би се информација сматрала да је од јавног значаја. У утврђивању испуњености услова, најтеже је утврдити шта је то „оправдан интерес" јавности. Оправданост је појам који је врло релативан и субјективан. Оно што се некоме чини оправданим, другом не мора бити. Узимајући у обзир сам институт повереника за информације од јавног значаја, као институт ограничавања злоупотреба власти, „оправдан интерес" можемо описати као „интерес појединца, групе људи или целог друштва да буду упознати са чињеницом да се десио одређени догађај који може имати позитивне или негативне последице по тог појединца, групу људи или друштво, као и да буду упознати са детаљима тог догађаја".

У одређеним случајевима, Закон уводи претпоставку оправданости јавности да зна, па тако се наводи да ће се увек сматрати оправданим уколико се ради о заштити здравља становништва и животне средине, односно о постојању угрожености здравља људи и животне средине.

С друге стране, Закон уводи претпоставку „оправданости јавности да зна", што значи да се увек сматра да јавност има право да зна, осим уколико орган јавне власти не докаже супротно. То у пракси значи да лице које тражи информацију не мора да доказује оправданост.

1.2. Ограничење права на доступност јавним информацијама

Право на доступност јавним информацијама представља у себи разраду више уставом гарантованих људских права и слобода. Најдиректнија веза и практично, разрада је са правом на обавештеност (члан 51. Устава) по коме свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују. Устав гарантује право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом. Право на доступност јавним информацијама представља с једне стране предуслов, а с друге стране гаранцију слободе мишљења и изражавања (члан 46. Устава) и слободу медија (члан 50. Устава).

Због друштвене важности права човека на обавештеност, сам Устав, а потом и Закон предвиђају ситуације када то право може бити

ограничено. Само у одређеним ситуацијама регулисаним Законом орган јавне власти могу одбити да јавности дају на увид информацију.

Ограничење права на доступност јавним информацијама могуће је уколико би се одавањем информација:

1. угрозио нечији живот, здравље, сигурност или које друго важно добро тог лица;
2. угрозило, омело или отежало спречавање или откривање кривичног дела, оптужење за кривично дело, вођење преткривичног поступка, вођење судског поступка, извршење пресуде или спровођење казне, или који други правно уређени поступак, или фер поступање и правично суђење;
3. озбиљно угрозила одбрана земље, национална или јавна безбедност, или међународни односи;
4. битно умањила способност државе да управља економским процесима у земљи, или битно отежало остварење оправданих економских интереса;
5. уколико би могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацији;
6. уколико се ради о приватном податку о некој личности, осим уколико је то лице носилац неке државне или политичке функције или је на то пристало, односно ако је неко лице својим понашањем довело до тога да јавност има право да зна приватне податке о том лицу.

У сваком од горе наведених случајева, орган јавне власти је дужан да учини вероватним да постоји озбиљна могућност да одавање информације може довести до наступања наведених последица. Према томе, обавеза је државе да обавештава своје грађане о свим информацијама које су за те грађане битне, осим уколико би тим обавештавањем могло да дође до наступања велике штете по појединце или друштво.

На неки начин, у овој области постоји тзв. „сукоб" два основна људска права, право на приватност и право на обавештеност. Врло је тешко рећи када наше право на приватност угрожава право на обавештеност и која је то граница која се не сме прећи, када се туђа приватност не сме нарушити чак и онда када је то важно за друштво у целини. Танка је линија по којој се иде у разграничењу ових права, а то разграничење је не само правно питање, већ и питање личног и колективног морала, правде и правичности.

1.3. Повереник за информације од јавног значаја

Институт повереника за информације од јавног значаја је релативно нова тековина модерних демократских земаља. До институционалног успостављања у свету, „заштитници" права на обавештеност пре свега су били медији, под условом да је постојала слобода медија.

Закон о слободном приступу јавним информацијама је установио Повереника за приступ информацијама од јавног значаја[57] као посебан државни орган, самосталан и независан од утицаја законодавне и извршне власти, који обезбеђује примену права на обавештеност, с једне стране, али и надзире поступање органа јавних власти у поступку примене права на обавештеност.

Повереника за информације од јавног значаја бира Народна скупштина на предлог скупштинског Одбора за информисање. Повереник је изабран када за њега/њу гласа већина од укупног броја народних посланика. Повереник се бира на период од седам година и може бити биран на исту функцију још једном. Повереник мора бити дипломирани правник, са најмање 10 година радног искуства у струци и не сме бити запослен ни у једном другом државном органу или политичкој странци.

Повереник ужива имунитет за изнето мишљење или дат предлог, исто као и судије, и не може бити притворен без одобрења Народне скупштине.

Повереник мора бити ослобођен утицаја политике и законодавне и извршне власти, тако да ни један државни орган или лице не сме утицати на рад Повереника давањем налога.

Одлуке Повереника могу бити оспораване само у судском поступку, па тако се против одлука Повереника може покренути управни спор.

1.4. Поступак прибављања информације од јавног значаја

Поступак ради прибављања информација од јавног значаја започиње када лице поднесе захтев за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја.

Захтев се подноси писмено или усмено органу јавне власти који поседује информацију и мора да садржи назив органа јавне власти коме се подноси, име и презиме и адресу подносиоца захтева и што прецизнији опис информације која се тражи.

Орган јавне власти је дужан да, уколико поседује информацију, исту достави подносиоцу у року од 15 дана од пријема захтева. Тај рок се у нарочито оправданим случајевима може продужити на 40 дана. Уколико орган не поседује информацију, дужан је да о томе обавести подносиоца захтева и Повереника.

Уколико орган јавне власти одбије да да информацију, дужан је да у року од 15 дана од пријема захтева, донесе решење о одбијању које мора бити образложено. Против овог решења може се уложити жалба Поверенику. Жалба Поверенику може се такође поднети и када орган јавне власти не одговори на захтев у року од 15 дана, када одбије

57 С обзиром на то да тај орган обавља и послове заштите података о личности, његов пун назив је: Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

да копира документ који садржи тражену информацију или одбије да дозволи увид у документ који садржи информацију или на било који други начин отежава или онемогућава приступ јавним информацијама.

Уколико је решење о одбијању захтева донето од стране Народне скупштине, председника Републике, Владе, Врховног суда Србије, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца не може се изјавити жалба Поверенику, али се може повести судски поступак.

Повереник је дужан да у року од 30 дана од дана пријема жалбе донесе одлуку. Повереник може одбацити жалбу (из формалних разлога), одбити жалбу (ако није основана) и усвојити жалбу и наложити органу јавне власти да достави тражену информацију. Против одлука Повереника може се повести судски поступак, односно може се тужбом покренути управни спор.

1.5. Унапређивање јавности рада органа јавне власти

Поступак тражење информација од јавног значаја може се посматрати као деловање у појединачним случајевима, када тражилац информације зна да је неки орган јавне власти нешто већ урадио и да о томе постоји податак. То значи да је то појединачна мера у тачно одређеном случају.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја предвидео је и одређене опште мере како би се јавност рада органа јавне власти унапредила. Међу те опште мере спадају:

1. обавеза објављивања информатора о раду органа јавне власти најмање једном годишње,
2. одређивање запосленог који ће бити задужен за давање информација од јавног значаја и обавезна заштита тог запосленог у смислу да не сме трпети негативне последице од стране послодавца уколико даје информације од јавног значаја,
3. одржавање тзв. носача информација (одржавање уредне и приступачне папирне или електронске датотеке или писарнице и архиве),
4. државни органи су дужни да једном годишње, до 20. јануара, поднесу Поверенику извештај о броју поднетих захтева, броју потпуно или делимично усвојених захтева, као и о броју одбачених и одбијених захтева, као и броју и садржини жалби против решења којима се одбацује или одбија захтев,
5. Повереник једном годишње подноси Извештај Народној скупштини којим обавештава Народну скупштину и јавност о томе на који начин органи јавне власти поштују своју обавезу давања информација од јавног значаја,
6. Повереник може покренути поступак пред Уставним судом уколико општи акт који донесе орган јавне власти није у складу са Уставом и законом.

Као казнену меру Закон о слободном приступу информацијама од општег значаја предвиђа прекршајну одговорност како против руководиоца органа јавне власти, тако и против самог органа јавне власти.

2. Заштита података о личности

2.1. Појам података о личности

Заштита података о личности је новина у правној теорији и пракси. Потреба да се заштите подаци о човеку јавља се са могућношћу других лица да до таквих података неовлашћено дођу лако и брзо. Коришћење компјутера и интернета, електронске комуникације, мобилне телефоније и сл. довело је до тога да наши лични подаци постају лако доступни свима. Државни органи прикупљају податке о нама због различитих евиденција, банке због пословања, предузећа због маркетинга. До скоро само у сфери фикције, крађа идентитета постаје реална опасност за сваког од нас. Као и увек у историји човечанства, научни и технолошки напредак доноси нове опасности. Тако се јавила потреба да се подаци о личности заштите законом, и то не само подаци које прикупљају пословни субјекти, него и подаци које прикупља држава. Разлози заштите су вишеструки, пре свега то је заштита права на приватност и заштита живота и имовине људи, али и очување слобода и права сваког појединца од саме државе. Већина савремених држава усвојила је прописе којима се штите подаци о грађанима како од других људи, тако и од саме државе. Према томе појам податка о личности, у смислу правне заштите је врло широко дефинисан, и представља сваки податак која се односи на било коју информацију о човеку – физичком лицу. У колоквијалном речнику, ово су тзв. приватни подаци о било ком човеку.

Заштита права на приватност – заштита података о личности је основно људско право гарантовано Уставом. Чланом 42. Устава Републике Србије гарантује се заштита података о личности, док се прикупљање, држање, обрада и коришћење података уређује законом. Устав предвиђа кажњавање у случајевима када се податак о личности употребљава изван сврхе за коју су подаци прикупљени, осим када се ради о кривичним стварима или безбедности Републике. У случајевима злоупотребе података о личности обезбеђена је судска заштита. Даља разрада уставне гаранције обезбеђена је Законом о заштити података о личности који је први пут донет 2008. године, с тим да је нови Закон о заштити података о личности донет 2018. године.

Да би се неки податак о човеку сматрао податком о личности којим се бави законодавац, потребно је да је тај податак обрађен, односно прикупљен од стране неког другог лица. Значи да је потребно да се испуне одређени основни услови да би се нека информација о неком човеку сматрала као податак о личности који ужива правну заштиту.

Као прво, податак мора бити такав да се на основу њега може одредити о коме се ради (податак је тачна адреса неког лица, нпр. „та особа живи у улици XX, број XX, спрат XX, стан XX"; није податак ако стоји „та особа живи на Новом Београду"). Као друго, лице које прикупља податке, те податке прикупља ради вођења неких евиденција, а не за личне потребе (подаци до којих се долази у приватном разговору не сматрају се подаци о личности у смислу уставом гарантоване заштите, евентуална злоупотреба приватних података третирана је материјом кривичног права или грађанског права – накнадом штете).

Имајући у виду чињеницу да се област заштите права на приватност и област права на обавештеност међусобно „сударају", односно применом инструмената заштите права на обавештеност може доћи до угрожавања или чак кршења права на приватност, законом је прописано да послове заштите података о личности обавља Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Законодавац је закључио да исти орган треба да води с једне стране, заштиту приватних података и заштиту права на обавештеност, а како би се направио најисправнији могући баланс између ових права.

2.2. Прикупљање и обрада података о личности

2.2.1. Прикупљање података

Прикупљање података о личности је радња другог лица које прикупља информације о физичким лицима, појединцима у различите сврхе, најчешће ради вођења службених евиденција.

Прикупљање пре свега врше органи управе који су законом овлашћени за њихово прикупљање, односно за вођење службених евиденција (Министарство унутрашњих послова, матичне службе и сл.). Податке могу прикупљати и друга лица ако им закон то дозвољава (нпр. уговором између банке и клијента даје се сагласност банци да обрађује податке, тако да је ово уговорни однос за који је потребна сагласност лица које даје податке), које Закон назива именом „руковалац". Руковалац је физичко или правно лице, односно орган власти који одређује сврху и начин обраде података. У том смислу, у поступку прикупљања података који се води ради издавања личне карте, руковалац је Министарство унутрашњих послова.

Прикупљање података може бити без пристанка лица (због националне и јавне безбедности, одбране земље, у кривичним стварима, ради заштите економских и финансијских интереса, заштите здравља и морала, заштите људских права и слобода и заштите јавног интереса) или са пристанком.

Подаци се прикупљају директно од лица на које се односе или од органа управе који воде евиденције по службеној дужности. Подаци су

могу прикупљати и од другог лица (не оног на кога се односе) уколико су испуњене одређене законске претпоставке (уговорна сагласност, законска обавеза, заштита животно важних интереса, и др.).

2.2.2. Обрада података

Под обрадом података подразумева се свака радња или скуп радњи које се врше аутоматизовано или неаутоматизовано са подацима о личности или њиховим скуповима, као што су прикупљање, бележење, разврставање, груписање, односно структурисање, похрањивање, уподобљавање или мењање, откривање, увид, употреба, откривање преносом, односно достављањем, умножавање, ширење или на други начин чињење доступним, упоређивање, ограничавање, брисање или уништавање. Једноставније речено, обрада података представља било коју радњу које неко предузме и на тај начин прикупи податке о другом лицу, те податке обрађује и доставља трећим лицима.

Уколико је неки приватни податак већ објављен у јавности, односно уколико је лице на кога се податак односи само објавило податак о себи или уколико се ради о члановима недобитних организација, одн. удружења, а ти чланови дају писану сагласност, неће се тај податак сматрати као податком о личности за који постоји законска заштита.

Сврха обраде података мора бити унапред позната лицу чији се подаци обрађују, осим у случајевима обраде у посебне сврхе коју врше надлежни органи у сврхе спречавања, истраге и откривања кривичних дела, гоњења учинилаца кривичних дела или извршења кривичних санкција, укључујући спречавања и заштиту од претњи јавној и националној безбедности.

Обрада података није дозвољена ако лице није дало пристанак, ако је такав пристанак потребан или уколико се врши у сврху различиту од оне која је законом одређена.

Из наведеног следи да постоје два начина прикупљања и обраде (у коју улази и коришћење) са и без пристанка лица. *Са пристанком* подразумева да је та особа на то пристала, али да је била свесна сврхе за коју ће подаци бити коришћени. *Без пристанка* је прикупљање и обрада од стране органа власти ради вршења послова из надлежности тих органа, а ради заштите најважнијих интереса свих грађана, друштва и државе. Према томе, ни држава није слободна да по својој вољи прикупља податке о грађанима, уколико то они не знају и на то нису пристали или су обманути у вези са сврхом прикупљања података.

Нарочито осетљиви подаци су подаци који се односе на националну припадност, расу, пол, језик, вероисповест, припадност политичкој страници или синдикату, здравствено стање, социјални статус, жртве насиља, осуду за кривично дело и сексуални живот. Ови подаци

имају појачану законску заштиту, па је тако предвиђено да пристанак за обраду мора бити изричит, а обрада је битна због важних интереса грађана, друштва и државе.

2.3. Права лица и заштита права лица чији се подаци прикупљају и обрађују

2.3.1. Права лица

Лице о коме се подаци обрађују има право да потпуно и истинито буде обавештено о свим постојећим и могућим догађајима који су везани за прикупљање и обраду података о њему/њој (који подаци се обрађују, ко је руковалац подацима, ко је обрађивач података, који је извор података, сврха обраде, ко има увид у податке, који се подаци преносе даље и коме, и др.).

Лице има право да захтева од органа који обрађује податке да му омогући увид у прикупљене и обрађене податке. Уколико открије да неки подаци нису исправни или су лажни, лице има право да од тог органа тражи исправку, допуну, ажурирање или брисање податка.

Лице има право и да захтева да се обрада његових података ограничи ако оспорава тачност тих података, ако је обрада незаконита, ако руковаоцу података више нису потребни подаци или је поднет приговор.

Лице има право да захтева копију података која се односи на то лице.

У случајевима посебне обраде, одн. обраде у посебне сврхе, права лица су сужена у односу на редовну обраду, што је можда разумљиво с обзиром да се ради о кривичним стварима и заштити националних интереса. Држава је дужна води рачуна да у овим случајевима не дође до злоупотребе, тако да се појмови као што су „национални интерес" морају уско тумачити.

2.3.2. Поступак заштите

Поступак заштите покреће лице на које се подаци односе и које има право да у сваком тренутку поднесе руковаоцу приговор на обраду његових података о личности. О сваком захтеву руковалац је дужан да одговори у року не дужем од 30 дана од дана пријема захтева, а дужан је и да обавести странку о праву на подношење притужбе Поверенику, односно тужбе суду.

Лице које сматра да је обрада података о његовој личности извршена супротно закону има право да поднесе притужбу Поверенику. Против одлуке Повереника може се тужбом покренути управни спор пред Управним судом, у року од 30 дана од дана пријема одлуке Повереника. У случају да Повереник у року од 60 дана не поступи по поднетој притужби, може се непосредно покренути управни спор.

Може се приметити да поступак заштите података о личности пред руковаоцем и Повереником није ограничен великим бројем преклузивних рокова, односно, рокова чијим пропуштањем се губи одређено право, што представља добро решење, јер право на заштиту личних података се не губи протеком неког времена. Док год податак постоји у нечијој „туђој евиденцији", лице на које се тај податак односи може тражити законску заштиту.

2.4. Заштита личности у медијима

Уколико новинари или други медији желе да објаве неки приватни податак, они морају тражити сагласност лица на који се податак односи. Заштита права на приватност уређена је и Законом о јавном информисању и медијима, којим се, такође, предвиђа да је за објављивање приватних података потребна сагласност лица, осим уколико то лице није већ јавно објавило информацију о себи, уколико се ради о личности, појави или догађају од интереса за јавност, посебно ако се односи на носиоца јавне или политичке функције, а објављивање информације је у интересу националне безбедности, јавне сигурности или економске добробити земље, ако је лице својим јавним изјавама, односно понашањем у приватном, породичном или професионалном животу привукло пажњу јавности и на тај начин дало повода за објављивање информације, односно записа; ако је информација саопштена, односно ако је запис начињен у јавној скупштинској расправи или у јавној расправи у неком скупштинском телу или на неком јавном скупу отвореном за јавност.

Правна заштита личности у поступку када се подаци објављују од стране медија регулисана је Законом о јавном информисању и медијима, па тако се предвиђа право лица да тражи објављивање одговора или исправке објављене информације, као и могућност плаћања судских пенала и обавезног објављивања одговора или исправке у случају одбијања објављивања одговора или исправке.

2.5. Поступак пред Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Поступак пред Повереником може бити у два случаја:

1. Одбијање обавештавања, увида и копирања података

Уколико орган који обрађује податке решењем одбије захтев странке да изда обавештење, односно омогући увид и копирање података, или уколико орган не поступи по захтеву у року од 15, односно 30 дана, странка има право жалбе коју подноси Поверенику.

2. Орган не прикупља и обрађује податке

Уколико орган власти не обрађује податке које странка тражи, дужан је да примљени захтев проследи Поверенику који ће захтев

доставити органу који обрађује податке и наложиће му да одлучи о захтеву у року од 15 дана за давање обавештења, односно 30 дана за омогућавање увида или копирање.

Ако орган коме је Повереник наложио одлучивање по захтеву у року не реши или одбије захтев, против овог непоступања или решења о одбацивању или одбијању захтева странка има право жалбе Поверенику.

У оба случаја Повереник доноси одлуку по жалби најкасније у року од 30 дана од подношења жалбе. Повереник може жалбу одбити и потврдити решење органа власти или може утврдити да је жалба основана и наложити органу да у одређеном року поступи по захтеву странке. Против одлуке Повереника може се покренути управни спор.

У области заштите приватности, Повереник има и друге надлежности, као што су: мишљења у вези са успостављањем нових збирки података, одн. нових информационих технологија у обради, праћење примене мера заштите података и унапређење заштите података, указивање на злоупотребу прикупљених података, вођење Централног регистра свих збирки података које воде органи власти.

3. Заштитник грађана

3.1. Појам Заштитника грађана

Заштитник грађана је институција која је задужена да штити права грађана контролом извршне власти. Контролу извршне власти у парламентарном систему врши парламент, али у модерним државама уочена је потреба да извршну власт, а нарочито органе државне управе, тзв. Администрацију, мора контролисати и орган независан од политичких утицаја.

Заштитник грађана или омбудсман први пут је званично уведен у Шведској, 1809. године, и главна улога му је била да контролише краља и владу у поштовању и извршавању закона. Назив „омбудсман" потиче из шведског језика и значи „особа која има слуха за народ".

Заштитник грађана постоји у већини модерних демократија, а може бити колегијални орган или појединац.

У Србији Заштитник грађана је уставна категорија и Устав дефинише Заштитника као независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава. Устав, такође предвиђа обавезу доношења закона о Заштитнику грађана. У том смислу, 2005. године донет је Закон о заштитнику грађана.

3.2. Положај Заштитника грађана

Заштитника грађана бира Народна скупштина већином гласова свих народних посланика, на предлог Одбора Народне скупштине за уставна питања. Све посланичке групе у Народној скупштини имају право да предложе кандидата Одбору за уставна питања. Након избора, Заштитник полаже заклетву пред Народном скупштином.

Услови за избор Заштитника грађана су: 1) да је дипломирани правник; 2) да има најмање десет година искуства на правним пословима који су од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника грађана; 3) да поседује високе моралне и стручне квалитете; и 4) да има запажено искуство у заштити права грађана.

Заштитник грађана не сме бити члан политичке странке или организације, нити сме вршити било коју другу функцију.

Заштитник грађана ужива имунитет као и народни посланици (колоквијално речено ужива посланички имунитет).

Политичко деловање Заштитника грађана није дозвољено, па је самим Законом предвиђено да не сме давати изјаве политичке природе.

Заштитник грађана је независан, самосталан државни орган, што значи да ни један други државни орган не може давати упутства и вршити надзор над радом Заштитника. Заштитник одговара за свој рад само Народној скупштини и то на тај начин што једном годишње подноси Извештај о раду Народној скупштини. Овај извештај је не само начин одговорности Заштитника према Народној скупштини, већ и обавештавање Народне скупштине о поштовању људских права од стране органа управе.

Заштитник грађана има четири заменика који имају исти положај као и сам Заштитник.

3.3. Надлежности Заштитника грађана

Заштитник грађана контролише поштовање људских права на следеће начине:

1. покретање и вођење поступка против органа управе учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, ако се ради о повреди републичких закона, других прописа и општих аката,
2. пружањем добрих услуга, посредовањем и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности,
3. извештавањем Народне скупштине и јавности о степену поштовања људских права,
4. законодавном иницијативом, с обзиром да има право да Народној скупштини предлаже законе.

Значи да Заштитник грађана делује превентивно, али и казнено, уколико по спроведеном поступку утврди да је дошло до кршења људског права.

Према томе, надлежност Заштитника грађана је специфична како у односу на надзор и контролу органа управе од стране Народне скупштине (Народна скупштина нема директних овлашћења над органима државне управе), тако и на деловање органа кривичног гоњења и судова који делују само када се ради о кривичном делу, а Заштитник делује и када акт или радња нису кривично дело, а дошло је до повреде или угрожавања људског права.

Надлежност Заштитника је ограничена на рад републичких органа управе, односно не односи се на рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, као и судова и тужилаштава.

У односу на рад органа аутономне покрајине или органа локалне самоуправе – градова и општина, Заштитник грађана делује само у случајевима уколико ти органи немају свог заштитника грађана. Уколико постоји „локални омбудсман", Заштитник ће притужбу проследити покрајини, односно локалној самоуправи.

3.4. Поступак заштите

Поступак заштите пред Заштитником грађана покреће се на основу захтева странке или по сопственој иницијативи. Треба приметити да Закон о заштитнику грађана не спомиње службену дужност за покретање поступка заштите, тако да је дискреционо право Заштитника за покретање поступка веома широко. То значи да он може, али не мора покренути поступак чак и када је евидентно да је дошло до кршења људског права.

Право да покрене поступак пред Заштитником има свако, без обзира на то да ли је грађанин Србије или не, ко сматра да му је актом или радњом, односно нечињењем органа управе повређено право. Да би странка могла да покрене поступак, потребно је да је претходно исцрпила сва правна средства (поднела жалбу или тужбу суду). Уколико странка није исцрпила могућа правна средства, Заштитник грађана ће је упутити да то уради. У изузетним случајевима, могуће је да поступак буде покренут и без обзира на чињеницу да ли су исцрпљена расположива правна средства уколико би у међувремену дошло до ненадокнадиве штете или би били прекршени принципи добре управе, односно дошло до неетичког и непрофесионалног понашања управе према грађанима.

Притужба, којом се покреће поступак може бити писана или усмена, а рок за подношење је једна година од када је акт донет, радња извршена или од када је требало бити извршена, а није.

Уколико у поступку утврди да је дошло до повреде права, Заштитник грађана доноси препоруку органу управе да уклони утврђени недостатак. Орган управе је дужан да у року од 60 дана од добијања препоруке уклони недостатак и о томе обавести Заштитника. Уколико орган не поступи по препоруци, Заштитник грађана ће о томе обавестити Народну скупштину и јавност, а може и да препоручи утврђивање одговорности руководиоца органа управе.

4. Забрана дискриминације

Забрана дискриминације је као опште прихваћено, цивилизацијско начело у правном систему Србије садржано у начелима Устава, а затим у уставним одредбама о људским и мањинским правима.

Чланом 21. Устава прописано је да су сви једнаки пред Уставом и законом и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације. Истим чланом забрањује се свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког и другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета.

Законом о забрани дискриминације детаљније су уређена питања везана за забрану дискриминације, поступци заштите од дискриминације и установљен је Повереник за заштиту равноправности, као самосталан и независан државни орган.

4.1. Појам и облици дискриминације

Дискриминација постоји када се прави разлика међу људима због личних својстава која ти људи имају. Дискриминација је свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање или пропуштање поступања према другим лицима зато што су припадници друге расе, имају другачију боју коже, имају другачија политичка или друга уверења, говоре други језик, другог су имовног стања, друштвеног порекла, културе, старости, националне припадности, вероисповести.

Дискриминацију можемо поделити на седам облика: непосредну дискриминацију, посредну дискриминацију, повреду начела једнаких права и обавеза, позивање на одговорност, удруживање ради вршења дискриминације, говор мржње и узнемиравање и понижавајуће поступање.

1. Непосредна дискриминација постоји ако се лице или група лица, због његовог, односно њиховог личног својства, у истој или сличној ситуацији, било којим актом, радњом или пропуштањем, стављају или су стављени у неповољнији положај или би могли бити стављени у неповољнији положај.
2. Посредна дискриминација постоји ако се лице или група лица, због његовог односно њиховог личног својства, ставља у неповољнији положај актом, радњом или пропуштањем које је привидно засновано на начелу једнакости и забране дискриминације, осим ако је то оправдано законитим циљем, а средстава за постизање тог циља су примерена и нужна.
3. Повреда начела једнаких права и обавеза, као облик дискриминације постоји ако се лицу или групи лица због његовог односно

њиховог личног својства, неоправдано ускраћују права и слободе или намећу обавезе које се у истој или сличној ситуацији не ускраћују или не намећу другом лицу или групи лица, ако су циљ или последице предузетих мера неоправдани, као и ако не постоји сразмера између предузетих мера и циља који се овим мерама остварују.
4. Забрана позивања на одговорност јесте облик дискриминације који постоји ако се према лицу или групи лица неоправдано поступа лошије него што се поступа или би се поступало према другима, искључиво или углавном због тога што су тражили, односно намеравају да траже заштиту од дискриминације или због тога што су понудили или намеравају да понуде доказе о дискриминаторском поступању.
5. Удруживање ради вршења дискриминације, односно деловање организације или група усмерено на кршење Уставом, правилима међународног права и законом зајамчених слобода и права или на изазивање националне, расне, верске и друге мржње, раздора или нетрпељивости.
6. Говор мржње је облик дискриминације под којим се подразумева изражавање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства у јавним гласилима и другим публикацијама, на скуповима и местима доступним јавности, исписивањем и приказивањем порука и симбола мржње и на други начин, који је као такав забрањен.
7. Узнемиравање и понижавајуће поступање у случајевима када оно има за циљ или представља повреду достојанства лица или групе лица на основу њиховог личног својства, а нарочито ако се тиме ствара страх или непријатељско, понижавајуће и увредљиво окружење.

Ових седам облика дискриминације спадају у тзв. општу дискриминацију, што значи да прављење разлике врши било које лице (особа која врши дискриминаторске радње може бити било која особа), а дискриминацијом је угрожено било које лице (особе које су дискриминисане не припадају тачно одређеним угроженим групама).

Посебна дискриминација постоји када је субјекат који врши разлику тачно одређен, када се у тачно одређеној области живота врши разлика или када се разлика врши према одређеној групи људи. У том смислу, издвајају се следећи случајеви посебне дискриминације:

1. дискриминација пред органима власти – када службено лице прави дискриминаторске разлике;
2. дискриминација у области рада;
3. дискриминација у области пружања јавних услуга (нпр. одбијање пружање лекарске помоћи) и коришћењу јавних објеката и површина (нпр. забрана уласка у парк деце друге расе);

4. верска дискриминација;
5. дискриминација у области образовања и стручног оспособљавања (ускраћивање права на школовање);
6. дискриминација на основу пола;
7. дискриминација на основу сексуалне оријентације;
8. дискриминација деце;
9. дискриминација на основу старосног доба (пре свега стари);
10. дискриминација националних мањина;
11. дискриминација због политичке или синдикалне припадности;
12. дискриминација особа са инвалидитетом;
13. дискриминација с обзиром на здравствено стање.

4.2. Повереник за заштиту равноправности

Повереника за заштиту равноправности бира Народна скупштина већином гласова свих народних посланика, на предлог одбора надлежног за уставна питања, на период од пет година. Свака посланичка група у Народној скупштини има право да Одбору предложи кандидата за Повереника.

Да би кандидат био изабран за Повереника мора да испуњава следеће услове: 1) да је дипломирани правник; 2) да има најмање десет година искуства на правним пословима у области заштите људских права и 3) да поседује високе моралне и стручне квалитете. Повереник не може да обавља другу јавну или политичку функцију, нити професионалну делатност.

Надлежности Повереника за заштиту равноправности су, као и код Заштитника грађана казнене, превентивне и надзорне.

У оквиру казненог дела, Повереник прима и разматра притужбе због повреде одредаба Закона и даје мишљење и препоруке у конкретним случајевима и изриче мере; подносиоцу притужбе пружа информације о његовом праву и могућности судског или другог поступка заштите, односно препоручује поступак мирења; подноси тужбу због повреде права, у своје име а уз сагласност и за рачун дискриминисаног лица, уколико поступак пред судом, по истој ствари није већ покренут или правноснажно окончан; подноси прекршајне пријаве због повреде права из овог закона;

У оквиру превентивних и надзорних надлежности, Повереник подноси годишњи извештај Народној скупштини о стању у области заштите равноправности; упозорава јавност на најчешће, типичне и тешке случајеве дискриминације; прати спровођење закона и других прописа, иницира доношење или измену прописа ради спровођења и унапређивања заштите од дискриминације и даје мишљење о одредбама нацрта закона и других прописа који се тичу забране дискриминације; успоставља и одржава сарадњу са органима надлежним за

остваривање равноправности и заштиту људских права на територији аутономне покрајине и локалне самоуправе и препоручује органима јавне власти и другим лицима мере за остваривање равноправности.

4.3. Поступак заштите од дискриминације

4.3.1. Поступак пред Повереником за заштиту равноправности

Лице које сматра да је претрпело дискриминацију може у писменом облику поднети Поверенику притужбу, или изузетно, усмено на записник. Уз притужбу се подносе и докази о претрпљеном акту дискриминације. Притужба се затим доставља лицу против кога је поднета, у року од 15 дана од пријема тужбе. Повереник поступа по притужби уколико поступак пред судом по истој ствари није већ покренут или правноснажно окончан. Повереник неће поступити по притужби ако је очигледно да нема повреде права на који подносилац указује, ако је у истој ствари већ поступао а нису понуђени нови докази, као и ако утврди да је због протока времена од учињене повреде, немогуће постићи сврху поступања. По пријему притужбе Повереник утврђује чињенично стање увидом у документа и узимањем изјаве од подносиоца притужбе, лица против којег је притужба поднета, као и од других лица.

Лице против кога је притужба поднета може се изјаснити о наводима притужбе у року од 15 дана од дана њеног пријема. Повереник затим, предлаже поступак мирења, у складу са законом којим се уређује поступак медијације, пре предузимања других радњи у поступку.

По спроведеном поступку, Повереник даје мишљење о томе да ли је дошло до повреде одредаба овог закона и у року од 90 дана од дана подношења притужбе, и о томе обавештава подносиоца и лице против кога је притужба поднета. Уз мишљење, Повереник препоручује лицу против кога је поднета притужба начин отклањања повреде права. Лице коме је препорука упућена дужно је да поступи по препоруци и отклони повреду права у року од 30 дана од дана пријема препоруке, као и да о томе обавести Повереника.

Ако лице коме је препорука упућена не поступи по препоруци, односно не отклони повреду права, Повереник му изриче опомену. Ако ни после изрицања опомене, такво лице у року од 30 дана од дана изрицања опомене то не учини, Повереник ће известити јавност.

4.3.2. Судски поступак

Закон о заштити од дискриминације уводи посебна правила парничног поступка за заштиту од дискриминације. Свако ко сматра да је повређен дискриминаторским поступањем има право да поднесе тужбу

суду. Тужбом се може тражити: забрана извршења радње од које прети дискриминација, забрана даљег вршења радње дискриминације, односно забрана понављања радње дискриминације, утврђивање да је тужени дискриминаторски поступао према тужиоцу или другоме, извршење радње ради уклањања последица дискриминаторског поступања, накнада материјалне и нематеријалне штете; објављивање пресуде донете поводом неке од тужби из овог закона. Тужилац може захтевати да суд привременом мером спречи дискриминаторско поступање ради отклањања опасности од насиља или веће ненадокнадиве штете. Законом је предвиђено да терет доказивања да није било дискриминације лежи на туженом, што је изузетак од општег правила да терет доказивања лежи на тужиоцу. Изузетак од општих начела парнице је и у томе да ако суд утврди да је извршена радња непосредне дискриминације или је то међу странкама неспорно, тужени се не може ослободити одговорности доказивањем да није крив. За разлику од грађанских тужби, тужилац у овом поступку може бити и Повереник за заштиту равноправности и организација која се бави заштитом људских права, па они не морају доказивати правни интерес да би покренули судски поступак.

5. Политика једнаких могућности

5.1. Појам политике једнаких могућности и дискриминације засноване на полу

Политика једнаких могућности је правно и институционално стварање друштвеног окружења у којима не постоји разлика између жена и мушкараца у учествовању у свим битним друштвеним процесима. То значи, с једне стране, постојање правних норми које забрањују разлику (одредбе Закона о раду којим се забрањује дискриминација), постојање правних норми које намећу неку обавезу (Закон о избору народних посланика – обавеза да на листи кандидата за народне посланике буде 30% мање заступљеног пола) или постојање правих норми које путем давања одређених права једном полу осигуравају постојање равноправности (посебна радна права жена у вези трудничког и породиљског одсуства). С друге стране, пуко постојање правних норми није довољно да би се осигурала политика једнаких могућности. Држава мора и институционалним путем, образовањем нових или реорганизацијом постојећих институција створити и механизам како би се правне норме које гарантују равноправност заиста и примењивале.

Дискриминација као општи појам представља свако неоправдано прављење разлике међу људима због њихових личних својстава (раса, пол, језик, националност и др.). Дискриминација може бити активна, извршена чињењем – прављење разлике и неједнако поступање или пасивна, извршена нечињењем – пропуштање поступања.

Дискриминација заснована на полу представља прављење разлике између жена и мушкараца, тако да се као последица јавља неједнаки друштвени положај једног од та два пола, односно неједнаки и неповољнији друштвени положај жена у односу на мушкарце.

Највећи изазов у постизању равноправности и примени политике једнаких могућности није ни правне, нити институционалне, већ друштвене природе и зависи од друштвеног схватања улоге и положаја жена и мушкараца. Законско или институционално наметање једнаких могућности неће довести до жељеног резултата, уколико их не прати велика друштвена активност усмерена ка промени друштвене свести која, у већини друштава жену виду као „мање значајног" припадника друштва. Правни и институционални оквир су, међутим, веома важан корак да би се колективна свест мењала, тако да су у неким друштвима закони почетак, а не окончање стварања политике једнаких могућности. У теорији постоје различита мишљења о томе у коликој мери држава и право треба да улазе у сферу односа међу половима. Традиционалисти сматрају да ови односи не треба да буду ствар правне регулативе или мешања државе (брак и односи међу половима су приватне ствари у којима други, тј. држава немају шта да траже), док заговорници идеје „социјалне државе" сматрају да је регулација неопходна и у овој области, а како би се уредили сви они друштвени односи (не само економски) које утичу на статус појединца, односно задирање државе и права у „приватност" сматра се оправданим како би се побољшао положај појединца.

Државне гаранција једнакости полова, за разлику од државне гаранције једнакости свих грађана врло је млада идеја у уставном развоја држава. Чак и у оним државама чији устави познају равноправност полова, мали је број оних у којима је у у правном систему у потпуности примењено начело полне једнакости.

Устав Републике Србије пре свега гарантује равноправност полова, али иде и корак даље, па у истом члану у коме се гарантује равноправност наводи и обавезу државе да развија политику једнаких могућности.[58] У том смислу, Устав Србије поред заштите подразумева и активну улогу државе ради стварања социјалног окружења у коме жене и мушкарци имају једнаке могућности у свим областима живота (образовање, запошљавање и рад, социјална сигурност, и др.). Другачије речено, држава примењује методе принуде и репресије забрањујући или кажњавајући дискриминацију, али и методе непринудног, афирмативног карактера стварањем повољнијег окружења за једнак третман жена и мушкараца.

58 Члан 15. Устава – „Држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности."

5.2. Примена политике једнаких могућности

Разрада уставног начела гаранције равноправности и политике једнаких могућности садржана је у Закону о равноправности полова из 2009. године. Закон о равноправности полова уређује три основна правца деловања у стварању политике једнаких могућности који су:

1. пуно и једнако *остваривање права и обавеза* свих лица без обзира на пол;
2. предузимање *посебних мера за спречавање и отклањање* дискриминације засноване на полу и роду;
3. поступак *правне заштите лица* изложених дискриминацији засноване на полу и роду.

Дискриминација, у смислу овог Закона, ужи је појам дискриминације у односу на дискриминацију којом се бави Закон о забрани дискриминације. Дискриминација заснована на полу и роду представља прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање поступања усмерено према припадницима мушког или женског пола и рода. Да би нека радња или пропуштање радње било радња дискриминације, потребно је да је циљ те радње или последица те радње таква да се неком лицу отежа, угрози, онемогући или негира признање, уживање или остваривање људских права и слобода у свим областима друштвеног живота. Према томе, да би неко понашање, пасивно или активно, било дискриминација, није потребно да такво понашање буде свесно, већ је могуће да буде и без дискриминаторске намере, али да је довело до дискриминаторских последица. Закон познаје непосредну и посредну дискриминацију. Непосредна дискриминација је када се грубо крши једнакост, без околишања или заклањања иза неких правних аката. Посредна дискриминација је када је кршење једнакости мање уочљиво и заклања се испод привидног постојања једнакости. Непосредна дискриминација постоји када, на пример, прописи о раду уопште не садрже одредбе којима се забрањује дискриминација на раду, а посредна када прописи о раду садрже одредбе којима се забрањује дискриминација, али не садрже одредбе о заштити трудница на раду. На тај начин законодавац привидно штити жене, али жене које желе да рађају немају заштиту на послу, па тако посредно долази до дискриминације.

5.3. Држава као послодавац и регулатор

Закон о равноправности полова уводи троструке обавезе државе.

Прво су обавезе државе као послодавца (државни органи, јавне установе). У том смислу, послодавац – држава је дужан да запосленима омогући једнаки третман у вези са остваривањем права из радног односа и по основу рада. Послодавац је дужан да води евиденцију о полној структури запослених, а онај који има више од 50 запослених

дужан је да усвоји план мера за отклањање или ублажавање неравномерне заступљености полова за сваку календарску годину, као и да сачини годишњи извештај о спровођењу тог плана и достави га министарству надлежном за послове равноправности полова. Забрањује се прављење разлике по полу приликом запошљавања, распоређивања на радна места и напредовања на послу. Послодавац је дужан да свима исплати једнаку зараду за исти рад или рад једнаке вредности, без обзира на пол. Забрањује се узнемиравање, сексуално узнемиравање и сексуално уцењивање на послу. Свим запосленима мора се омогућити једнак приступ стручном усавршавању и обуци.

Друга врста обавеза су надзорног карактера. Држава образује орган државне управе – министарство који се бави равноправношћу полова, па тако у постојећем систему државне управе овом облашћу се бави Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања. У Закону о равноправности полова предвиђено је да надзор над применом врши министарство надлежно за послове равноправности. Прописане су казнене одредбе за случајеве тежег кршења равноправности, односно дискриминације, односно могу се изрећи новчане и прекршајне казне. За разлику од ових казнених мера које се примењују када се одређени догађај кршења равноправности већ десио, Закон предвиђа и мере праћења стања у овој области, као што су обавеза министарства надлежног за послове равноправности да једном годишње Влади поднесе извештај о стању у области равноправности полова, као и контролу послодаваца у припреми и извршењу плана за отклањање дискриминације.

Трећа врста обавеза су обавезе државе као регулатора друштвених односа. Држава је дужна да се стара о забрани дискриминације и политици једнаких могућности кроз:

1. социјалну заштиту,
2. здравствену заштиту,
3. брак и породичне односе,
4. образовање, спорт и културу,
5. политички и јавни живот,
6. посебну судску заштиту.

У области социјалне заштите закон подразумева забрану дискриминације приликом остваривања било ког права из области социјалне заштите (накнада за време незапослености, нпр.), али и проактивне мере побољшања материјалног положаја самохраних и незапослених родитеља за које су локалне и републичке власти дужне да одвајају средства у својим буџетима.

Здравствена заштита подразумева забрану дискриминације приликом остваривања права на здравствену заштиту, као и проактивне мере посебне здравствене заштите жена у превенцији и раном откривању болести, заштиту у вези са планирањем породице, током трудноће, порођаја и материнства.

Закон изједначава брак и ванбрачну заједницу, а предвиђа и појачану помоћ у изградњи породице (планирање породице, број деце и сл.), као и указивање на значај заштите од насиља у породици.

Образовање, спорт и култура подразумевају више мера, као што су: забрана одбијања пријема у образовну установу заснована на полу, обавеза образовних установа да у оквиру наставних планова и програма обезбеђује васпитање у области равноправности полова, али и обавезу да у органима управљања јавних служби мора бити најмање 30% представника мање заступљеног пола. Овакве обавезе односе се и на установе за активно бављење спортом, као и једнако финансијско третирање свих спортских удружења.

Политички и јавни живот подразумева учешће у раду политичких странака, политичких удружења и других облика организовања ради политичког рада, учешће у раду синдикалних организација, струковних удружења и других организација које дејствују у јавном животу. У ову област спада и бирачко право, активно и пасивно, тј. право да се бира и да се буде биран у органе републичке и локалне власти. Највећи искорак у овој области направљен је у Закону о избору народних посланика и Закону о локалним изборима који предвиђају обавезу предлагача кандидата за народне посланике, односно одборнике локалних скупштина да на листи кандидата мора бити заступљено најмање 30% мање заступљеног пола, тако да међу три кандидата један мора бити лице мање заступљеног пола. У случају да листа кандидата није овако сачињена, оваква листа не би била проглашена, односно предлагач – политичка странка, организација или група грађана не би могли да учествују на изборима. У област политичког и јавног живота спадају и учешће у извршним органима власти, где постоји обавеза државе да омогући политику једнаких могућности.

Судска заштита претпоставља посебан грађански судски поступак у случајевима дискриминације. Уколико неко лице сматра да му је повређено неко право дискриминаторским радњама, може покренути тужбу пред судом. Тужба се може поднети: 1. ради утврђивања повреде извршене дискриминаторским понашањем, 2. ради забране вршења радње од којих прети повреда, 3. ради забране даљег предузимања, односно понављања дискриминаторских радњи, 4. ради стављање ван снаге предмета којим је извршена дискриминација (нпр. новине, уџбеник или сл.), 5. ради отклањања повреде и повраћаја у пређашње стање и 6. ради накнаде материјалне и нематеријалне штете. За разлику од класичног парничног поступка, овај поступак могу покренути и друга лица, не само она која су погођена дискриминацијом, али само уз њихову сагласност. Поступак је хитан и бесплатан, не плаћају се судске таксе за покретање поступка. Терет доказивања је на туженом, односно уколико је тужилац учинио вероватним да је дошло до дискриминација (значи не мора да то докаже, већ само учини вероватним), тужени мора доказивати да није било дискриминације.

6. Агенција за спречавање корупције

6.1. Правни положај Агенције за спречавање корупције

Дефиниција појма корупције разликује се према томе да ли корупцију посматрамо као друштвени феномен, са социолошког становишта или је посматрамо са правног становишта, као недозвољену, законом забрањену и санкционисану радњу. Без обзира из кога угла проучавамо корупцију, она је апсолутно негативна појава која чини штету свима, по правилу економски најугроженијима, а борба против ње подсећа на трку корњача.

Прича о корупцији стара је колико и прича о људској врсти. Први случај корупције је, можда био када је Адам појео забрањено воће, а наставља се све до данашњих дана и случајева о корупцији на националним и међународним нивоима, као што су политичко лобирање ради личне добити, мито, случај тзв. „Пандора докумената"[59].

Борба против корупције није модерна појава. Један од првих антикорупционашких писаних дела била је „Деведесет пет теза или расправа о моћи и ефикасности индулгенција" коју је 1517. написао Мартин Лутер, тада професор моралне теологије на Универзитету у Витенбергу, Немачка. У њему је детаљно описано Лутерово противљење ономе што је он видео као злоупотребу и корупцију Римокатоличке цркве од стране католичког свештенства, које је продавало опроштајне индулгенције, које су биле потврде које би требало да смање временску казну у чистилишту за грехе које су починили купци опроштаја или њихови најмилији. Треба имати у виду да је у то доба Римокатоличка црква била политички јача и утицајнија од било које државе Европе, тако да је корупција у Цркви била више политичког него религиозног карактера.

Уједињене нације су 2003. године усвојиле Конвенцију против корупције која је једина светски правно обавезујући инструмент за борбу против корупције – UNODC. Далекосежан приступ Конвенције и обавезан карактер многих њених одредби чине је јединственим оруђем за развој свеобухватног одговора на глобални проблем. Конвенција покрива пет главних области: превентивне мере, криминализација и спровођење закона, међународна сарадња, повраћај имовине и

---

59 Пандора документи су 11,9 милиона процурелих докумената са 2,9 терабајта података које је Међународни конзорцијум истраживачких новинара (ICIJ) објавио почевши од 3. октобра 2021. године.[1][2][3] Цурење је открило тајне офшор рачуне 35 светских лидера, укључујући садашње и бивше председнике, премијере и шефове држава, као и више од 100 милијардера, познатих личности и пословних лидера. Новинске организације описали су цурење документа као своје најшире разоткривање финансијске тајне до сада, које садржи документе, слике, мејлове и табеле од 14 компанија за финансијске услуге, у различитим земљама укључујући Панаму, Швајцарску и Уједињене Арапске Емирате. Процене новинара су да се износи који се држе у иностранству (ван земље у којој је новац направљен) крећу се од 5,6 билиона долара до 32 трилиона долара.

техничка помоћ и размена информација. Конвенција разликује много различитих дела корупције, као што су мито, трговина утицајем, злоупотреба функција и различита дела корупције у приватном сектору. Огромна већина држава чланица Уједињених нација су потписнице Конвенције. Србија је овој Конвенцији приступила 2005. године.

У оквиру Европе и Европске уније установљено је више механизама, тела и организација, као и конвенција за спречавање корупције. Тако је Савет Европе 1999. године усвојио две конвенције у борби против корупције: Грађанскоправну конвенцију против корупције (Србија је ратификовала 2007. године) и Кривичноправну конвенцију против корупције (Србија је ратификовала 2002. године). Поред ових конвенција образовано је посебно тело – Комитет за борбу против корупције (GRECO) – Група држава против корупције како би надгледала усклађеност држава са антикорупцијским стандардима. Циљ овог тела је увећање капацитета својих чланица да се боре против корупције тако што ће пратити усклађеност са антикорупцијским стандардима Савета Европе кроз процес међусобне евалуације. Свака држава која усвоји Кривичноправну или Грађанскоправно конвенцију о корупцији аутоматски приступа GRECO-у и процедурама евалуације. У том смислу GRECO је отворен за државе чланице и нечланице Савета Европе.

Први покушаји системске борбе против корупције у Србији били су оснивање Савета за борбу против корупције крајем 2001. године. Задатак овог Савета, који и данас постоји, био је да сагледа активности у борби против корупције, да предлаже Влади Републике Србије мере које треба предузети у циљу ефикасне борбе против корупције и прати њихово спровођење и да даје иницијативе за доношење прописа, програма и других аката и мера у овој области. Законско регулисање ове области започиње Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција из 2004. године[60], наставља се Законом о Агенцији за борбу против корупције из 2008. године[61], а који је замењен сада важећим Законом о спречавању корупције из 2019. године[62]. Овако, релативно често доношење нових и измене постојећих прописа условљено је, пре свега што се ради о тзв. младој правној науци тако да примена донетих правних норми показује евентуалне недостатке и пропусте у правној регулативи. С друге стране, умешност и довитљивост људи који су корумпирани није занемарљива, па су они у „иновативним" решењима често напреднији и бржи од државе.

Важећи Закон о спречавању корупције дефинише корупцију као „однос који настаје коришћењем службеног или друштвеног положаја

60 „Службени гласник Републике Србије", број 43/04.

61 „Службени гласник Републике Србије", бр. 97/08, 53/10, 66/11 – УС, 67/13 – УС, 108/13 – др. закон, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15 – УС.

62 „Службени гласник РС", бр. 35/19, 88/19, 11/21 – Аутентично тумачење, 94 /21 и 14/22.

или утицаја ради стицања недозвољене користи за себе или другога".
Значи Закон препознаје корупцију не када је она почињена, већ **када постоји могућност** да нека особа користи свој положај да оствари неку недозвољену добит. Државни орган који је образован да се стара о примени овог Закона је Агенција за спречавање корупције. Агенција је самосталан и независан државни орган основан овим Законом која за свој рад одговара само Народној скупштини. То значи да нити извршна, нити судска власт немају право да се мешају у рад Агенције, нити да утичу на одлуке које надлежни органи Агенције доносе.

Свакако треба нагласити да Агенција није орган репресије, већ је државни орган који, пре свега треба да делује превентивно, да спречава корупцију, а не да кажњава оне који су корупцију већ починили. Треба имати у виду да је Кривичним закоником[63] предвиђено низ кривичних дела која су, у суштини корупција, као што су: злоупотреба службеног положаја, давање и примање мита, несавестан рад у служби, ненаменско коришћење буџетских средстава и др. за које су запрећене казне затвора у различитом трајању. Свака борба против било ког криминалног понашања има свој превентивни и репресивни део. У борби против корупције, Агенција има превентивну улогу, док полиција, тужилаштво и суд имају репресивну улогу. Дакле, *основна улога Агенције је да спречи или умањи могућност да до корупције уопште и дође*.

6.2. Надлежности и органи агенције за спречавање корупције

6.2.1. Надлежности Агенције за спречавање корупције

Агенција, према Закону о спречавању корупције врши послове које можемо поделити у три групе:

1. стратешки послови су послови које врши Агенција ради системског, правно регулисаног спречавања и борбе против корупције,
2. послови превенције су послови који врши Агенција како би укинула или смањила могућност настанка корупције,
3. послови репресије су послови које врши Агенције када дође до корупције изрицањем законских одређених казни или подношењем прекршајних или кривичних пријава.

У стратешке послове спадају:

1) надзирање спровођења стратешких докумената, подношење Народној скупштини извештаја о спровођењу стратешких докумената са препорукама за поступање, давање одговорним субјектима препорука како да отклоне пропусте у спровођењу стратешких докумената и иницирање измене и допуне стратешких докумената;

---

63 Глава тридесет трећа – Кривична дела против службене дужности Кривичног законика („Службени гласник РС", бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19.

2) иницирање доношења или измене прописа, давање мишљења о процени ризика од корупције у нацртима закона из области посебно ризичних за настанак корупције и мишљења о нацртима закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области спречавања и борбе против корупције;
3) истраживање стања корупције, анализа ризика од корупције и сачињавање извештаја са препорукама ради отклањања ризика.

У послове превенције спадају:
1) вођење и објављивање Регистра јавних функционера и Регистра имовине и прихода јавних функционера у складу са овим законом;
2) проверавање извештаја о имовини и приходима које поднесу јавни функционери и вођење и провера других евиденције (нпр. о поклонима);
3) давање мишљења о примени Закона на сопствену иницијативу или на захтев физичких или правних лица и заузимање ставове од значаја за примену Закона;
4) надзирање доношење и спровођење планова интегритета;
5) доношење програма обуке и упутства за обуку у области спречавања корупције и праћење спровођење обуке у органима јавне власти;
6) обављање послове међународне сарадње у области спречавања корупције.

У послове репресије спадају:
1) покретање и вођење поступка у коме се одлучује о постојању повреда Закона и изрицање прописаних мера;
2) решавање о сукобу интереса;
3) подношење кривичне пријаве, захтева за покретање прекршајног поступка и иницијативе за покретање дисциплинског поступка;
4) поступање по представкама физичких и правних лица.

Према томе, а како је горе наведено, **Агенција има пре свега превентивну улогу да својим поступањем спречи да до корупције уопште и дође.**

6.2.2. Органи Агенције за спречавање корупције

Органи Агенције, образовни Законом, су:
1. директор
2. Веће Агенције

Директор Агенције. Директор Агенције има битну и значајну улогу у раду Агенције. Поред општих послова руковођења, као што су представљање и заступање Агенције, руковођење Службом Агенције, одлучивање о правима, обавезама и одговорностима запосленинх и стара

се о организацији законитог и ефикасног рада Агенције, он врши и послове које нису уобичајени као послови руководиоца неког државног или привредног субјекта.

Директор Агенције, наиме доноси одлуке о учињеној повреди Закона и изриче мере, одлучује о захтевима јавних функционера, даје мишљења и упутства за спровођење Закона, подноси Народној скупштини годишњи извештај о раду Агенције и извештај о спровођењу стратешких докумената и израђује предлог буџетских средстава за рад Агенције.

Значи, директор је инокосни орган[64] који одлучује да ли је неки функционер у сукобу интереса и, уколико утврди да јесте, изриче неку од мера предвиђених Законом. На овај начин директору Агенције су дата врло широка овлашћења, тј. надлежности. У неку руку може се рећи да је директор Агенције првостепени орган (првостепени суд).

Овако широка овлашћења повлаче за собом и велику одговорност, тако да је Закон детаљно регулисао поступак избора директора.

Пре свега, да би неко лице могло да буде директор, он/она морају да испуњавају следеће услове:

– мора испуњавати опште услове за рад у државним органима (пунолетно лице које је држављанин Републике Србије),
– завршен правни факултет,
– најмање девет година радног искуства у струци,
– поседовање посебних знања и искуства у области спречавања корупције,
– да није осуђивано за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или кажњиво дело које га/је чини недостојним за обављање јавне функције,
– не може бити члан политичке странке, односно политичког субјекта,
– не сме бити у сукобу интереса или вршити више јавних функција.

Директор се бира по спроведеном јавном конкурсу на период од пет година, с тим да једно лице може бити директор највише два пута. Поступак јавног конкурса спроводе Министарство правде и Правосудна академија, док избор директора врши Народна скупштина. Конкурсни поступак почиње када Министарство правде распише и објави оглас о јавном конкурсу у „Службеном гласнику“', на интернет страни Министарства правде и Правосудне академије и најмање једном национално тиражаном штампаном медију.

Сам конкурсни поступак спроводи Правосудна академија и састоји се од теста који се одржава у три дела и који спроводи Комисија за

64 Прим. аут. Инокосан орган је онај државни или судски орган који се састоји од појединца, једне особе која самостално води поступак и доноси одлуке. Нпр. у нашем правном систему то је судија-појединац, јавни бележник, јавни извршитељ и сл.

избор директора коју формира Управни одбор Правосудне академије. Тест се састоји из три дела. У првом делу теста оцењује се стручност кандидата, у другом делу теста оцењује се професионални интегритет кандидата за обављање функције директора Агенције, а у трећем делу теста оцењује се програм рада Агенције који кандидат представља члановима комисије. Кандидат може добити максимално 100 бодова (за први и трећи део) и оцену „положио" и „није положио" (за други део). После спроведеног теста и окончања поступка по приговору, Комисија за избор директора Агенције доставља министру правде ранг-листу кандидата према успеху постигнутом на тесту. Министар правде је дужан да Народној скупштини предложи све кандидате који су на тесту остварили најмање 80 бодова. Народна скупштина онда одлучује о избору једног од кандидата, и то већином гласова свих народних посланика (за избор мора гласати 126 посланика). Ако Народна скупштина не изабере ниједног кандидата или ако нема кандидата који су на испиту остварили најмање 80 бодова, поново се расписује јавни конкурс у року од 30 дана од дана када је Народна скупштина одлучивала.

Поред општих услова за престанак функције директора (истек мандата, оставка, смрт, болест) карактеристично је за функцију директора Агенције да му мандат може престати и разрешењем уколико постане члан политичке странке, односно политичког субјекта, ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним јавне функције или ако се утврди да је повредио закон из области спречавања корупције. Поступак разрешења и доношења одлуке о разрешењу спроводи Народна скупштина, а да би директор био разрешен мора за то гласати већина свих народних посланика.

Веће Агенције. Уколико директора Агенције поредимо са првостепеним органом (судом), онда би Веће Агенције било другостепени орган (суд). Веће Агенције решава о жалбама на одлуке које доноси директор, надзире рад директора и прати његово имовинско стање и заузима начелне ставове о примени Закона.

Веће има пет чланова који се бирају на период од пет година, с тим да једно лице може бити члан Већа највише два пута. Веће се, исто као и директора бира на основу спроведеног јавног конкурса, а члан Већа је изабран уколико је за њега/њу гласала већина свих народних посланика. Поступак јавног конкурса скоро је у потпуности исти као и поступак за избор директора, с тим што се тест састоји из два дела, а не три, односно члан Већа не подноси програм рада Агенције. Исто се односи и на поступак разрешења. Члан Већа може и не мора бити запослен у Агенцији, што значи да он може бити запослен и радити на другом месту под условом да тај други посао не представља сукоб интереса са функцијом члана Већа.

6.3. Сукоб интереса

6.3.1. Појам сукоба интереса

Закон о спречавању корупције дефинише сукоб интереса као „ситуацију у којој јавни функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на обављање јавне функције, с тим што овај приватни интерес је било каква корист или погодност за јавног функционера или повезано лице".

Да би у потпуности разумели шта законодавац сматра сукобом интереса морамо знати шта се подразумева под појмовима „орган јавне власти", „јавни функционер", „јавна функција" и „повезано лице".

Орган јавне власти је орган Републике Србије (то су државни органи, нпр. Скупштина, Влада, министарства, управе и сл.), органи аутономне покрајине, органи јединица локалне самоуправе и градских општина, затим органи установа, јавних предузећа и других правних лица чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина (то су по правилу директори, чланови управних и надзорних одбора школа, болница, предузећа и сл.).

Јавни функционер, према Закону је свако лице је које изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти основао (када нпр. Република оснује заједничко привредно друштво са приватном компанијом, па то заједничко привредно друштво има пет чланова Надзорног одбора, од којих су три представници Републике, као оснивача, а два су представници приватне компаније, као оснивача, у сукобу интереса могу бити само оно три које су представници Републике).

Јавна функција је функција коју врши функционер, што значи да је јавна функција: народни посланик, министар, директор јавног предузећа, члан школског одбора, одборник у скупштини општине итд.

Повезано лице је члан породице јавног функционера, крвни сродник јавног функционера у правој линији (родитељи и деца), односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства (браћа и сестре), као и физичко или правно лице које се према другим основама и околностима може оправдано сматрати интересно повезаним са јавним функционером (кумови, најближи пријатељи и сл.).

Сумирано, да би функционер био у сукобу интереса потребно је да се кумулативно испуне следећи услови:

1. да ја лице јавни функионер,
2. да врши јавну функцију,
3. да то лице има неки приватни интерес који 1. утиче, 2. може да утиче или 3. изгледа да може да утиче на његово/њено вршење јавне функције,

4. приватни интерес мора бити такав да је функционеру могуће да стекне било какву корист или погодност за себе или за повезано лице.

Пример: Дете директора јавног предузећа које се бави газдовањем шумама има приватну компанију која продаје дрвне производе. У овом случају неспорно је да постоји сукоб интереса директора јавног предузећа, јер може омогућити свом детету да прибавља сировине под повољнијим условима него друга предузећа.

Закон је, с једне стране ограничио сукоб интереса само на страни јавних функционера, иако корупција увек има две стране, док је са друге стране врло широко поставио ситуацију која може бити сукоб интереса. Задатак Агенције је, онда, да у сваком појединачном случају оцени да ли постоји сукоб интереса полазећи пре свега од врсте јавне функције и да ли функцонер има приватни интерес, односно да ли он/она или са њим/њом повезано лице може да оствари било какву корист или погодност зато што функционер врши ту јавну функцију.

6.3.2. Поступак утврђивања сукоба интереса

Поступак утврђивања сукоба интереса који се води пред Агенцијом може бити по обавештењу које подноси сам јавни функционер, по службеној дужности или по пријави трећег лица.

Поступак по обавештењу. Јавни функционер мора водити рачуна о постојању сукоба интереса по службеној дужности, односно по сили закона. Како би се спречило да оствари неку корист или погодност, функционер је дужан да у року од пет дана од 1. ступања на дужност или 2. током вршења функције момента када посумња у постојање сукоба интереса обавести о томе свог непосредног претпостављеног (ако га има) и Агенцију.

Агенција ће спровести поступак у року од 15 дана и може донети двојако решење. Може донети решење да постоји сукоб интереса и предложити мере како да се отклони сукоб интереса и може донети решење којим се утврђује да не постоји сукоб интереса.

Против овог решења може се поднети жалба Већу Агенције.

Поступак по службеној дужности. Агенција је дужна да о постојању сукоба интереса води рачуна по службеној дужности. Уколико Агенција утврди да постоји сумња да је јавни функционер у сукобу интереса, у субјективном року[65] од две године од сазнања за постојање сукоба

65 Рокови у праву везани су за застарелост или преклузију. Застарелост и преклузија су врло слични појмови и они настају када због протека одређеног времена – истека рока неко губи неко право или не мора да изврши неку обавезу према другом или се не може водити судски или управни поступак. Ови рокови могу бити субјективни (који теку од дана сазнања за неку чињеницу или околност) и објективни (који теку од настанка неког правно релевантног догађаја без обзира када је заинтересовано лице сазнало за за догађај).

и објективном року од пет година од поступања или непоступања функционера који је у сукобу, дужна је да утврди све околности и чињенице случаја и донесе одлуку о постојању сукоба и предложи мере за отклањање или одлуку да не постоји сукоб интереса.

Против решења може се изјавити жалба Већу Агенције.

Поступак по пријави. Уколико неко лице, физичко или правно[66], посумња да код одређеног функционера постоји сукоб интереса, пријаву против тог функционера може поднети Агенцији, која ће као и у претходним случајевима донети одлуку о постојању или непостојању сукоба интереса. Као и код поступка по службеној дужности, и овде постоје рокови застарелости вођења поступка, и то субјективни рок од две године од сазнања и објективни рок од пет година од поступања или непоступања функционера који је био у сукобу интереса.

Против решења може се изјавити жалба Већу Агенције.

6.3.3. Неспојивост послова са вршењем јавне функције

Закон о спречавању корупције предвидео је доста широк обухват послова које функционер не може да врши истовремено са вршењем јавне функције.

Како је претходно напоменуто, одредбе Закона којим се регулишу забране вршења других послова су превентивног карактера, односно такве да се спречи да дође до могућности корупције.

Јавни функционер не може:

1. да врши другу јавну функцију (да буде министар и директор јавног предузећа),
2. да буде саветник (консултант) другим лицима у вези са јавном функцијом коју врши,
3. да оснује компанију, јавну службу или да буде предузетник,
4. да буде члан органа управљања у правном лицу у приватној својини (не може бити представник приватног капитала у приватној компанији или бити члан надзорног одбора или борда директора у приватној компанији), нити бити заступник приватне компаније,
5. да буде члан органа управљања удружења (струковног, професионалног или удружења грађана), али под условом да се то удружење бави делатношћу која би могла довести до угрожавања непристрасности функционера (нпр. министар здравља не може бити председник Етичког комитета),
6. не може имати уделе или акције у привредном друштву, односно уколико их поседује пре ступања на функцију, онда све уделе или акције мора пренети на управљање другом лицу које тим

66 Физичко лице је појединац, правно лице је скуп више физичких лица које закон третира као једно лице (предузеће, различите организације, итд.).

уделима и акцијама располаже у име и за рачун функционера. Ова забрана се односи само уколико функционер има толико удела или акција да учествује у управљању привреденим друштвом. Функционер који има до 3% укупног капитала компаније не мора да пренесе свој удео или акције на друго лице.

Агенција о горе наведеним забранама не води рачуна по службеној дужности, већ је обавеза функционера да о постојању неког од наведених случајева обавести Агенцију, и то у року од 15 дана од ступања на функцију ако обавља други посао или делатност, а 30 дана од ступања на функцију да изврши пренос оснивачких права.

Изузеци од забране обављање другог посла су:

1. уколико се ради о научном или научно-истраживачком раду, наставном, културно-уметничком, хуманитарном и спортском послу, без сагласности Агенције, с тим што је дужан да пријави Агенцији приходе од тог посла,
2. други посао уз сагласност Агенције, уз претходно прибављено мишљење органа који га је на функцију именовао, изабрао или поставио.

Уколико Агенција утврди да постоји неспојивост послова са јавном функцијом, даће рок од 60 дана функционеру да престане да се бави тим другим послом.

Неспојивост посла и функције траје и по престанку вршења јавне функције и то две године након престанка функције. Сада, већ бивши функционер дужан је да од Агенције тражи сагласност да се запосли у компанији или другом привредном друштву или међународној организацији са којом орган у коме је био функционер има пословни однос.

Посебан део неспојивости обављања других послова са вршењем јавне функције односи се на политички ангажман функционера. Закон дозвољава функционеру да буде члан политичке странке или политичке организације уколико то не угрожава јавну функцију коју обавља. Ова дозвола је и разумљива, јер значајан део функционера су народни посланици, одборници у општинама или градовима и министри и чланови извршних органа општина и градова који и јесу функционери зато што их је предложила политичка странка која је учествовала на изборима. Међутим, предвиђене се две забране – ситуације које могу довести до могућности корупције, односно злоупотребе јавне функције.

Прва забрана односи се на употребу јавних ресурса. У том смислу, функционер не сме користити јавне ресурсе (јавну имовину) ради јавног представљања учесника у изборима и њихових изборних програма, позивања бирача да за њих гласају на изборима, односно да бојкотују изборе, као и коришћење јавних ресурса за друге видове политичких активности, као што су рад са бирачима и чланством, организовање и одржавање скупова и промоција, израда и подела рекламног материјала, брошура, лифлета и публикација, политичко оглашавање,

истраживање јавног мњења, медијске, маркетиншке и консултантске услуге и спровођење обука за страначке активности. Нпр. директор јавног предузећа не сме користити службена возила у изборној кампањи политичке странке чији је члан, не сме организовати службени скуп на коме ће промовисати своју политичку странку, итд.

Друга забрана је тзв. „забрана функционерске кампање". Ова забрана односи се на коришћење јавних скупова на којима учествује и сусрете које има у својству јавног функционера, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење тих јавних скупова и сусрета за јавно представљање учесника у изборима и њихових изборних програма, позивање бирача да за њих гласају на одређеним изборима, односно да бојкотују изборе.

Агенција овде има проактивну улогу, односно води рачуна о кршењима ових забрана по службеној дужности, а одлуку да ли је функционер прекршио забрану дужна је да донесе у року од пет дана од дана покретања поступка, односно пријаве ако се поступак води по пријави. Овако кратак рок је предвиђен имајући у виду да се ради о изборном поступку где су рокови за поступање врло кратки, па је битно да Агенција о овом питању реши што пре да не би дошло до застоја у изборима.

У свим осталим случајевима решавање о неспојивости другог посла и јавне функције, Агенција има дужи рок за решавање, рок од 30 дана. Карактеристично за поступак одлучивања о неспојивости је одступање од општег правила „ћутање значи одбијање". У управном поступку институт „ћутање администрације" описује ситуацију када управни орган не донесе и достави решење у законском року. Наш правн систем третира овакаву ситуацију као да је донето негативно решење, односно као да је орган одбио захтев странке. На супрот том општем принципу, уколико Агенција не реши о неспојивости (не да сагласност за други посао или функцију) у року од 30 дана, сматра се да је донела позитивно решење, тј. да је функционеру дала сагласност.

6.4. Кумулација јавних функција

До кумулације јавних функција долази када једно лице које је јавни функционер врши још неку другу јавну функцију или више других јавних функција. Значи, једно лице не сме да врши две или више јавних функција (нпр. да буде министар и народни посланик).

Кумулација јавних функција, по својој слуштини представља неспојивост вршења функције и другог посла (види Одељак 4.), али законодавац издваја ову ситуацију због посебног поступка који се спроводи у овом случају, као и изузетака од ове забране.

Уколико функционер жели да обавља другу функцију дужан је да у року од осам дана од када је именован, изабран или постаљен на ту другу функцију затражи од Агенције сагласност уз коју мора да достави

и мишљење органа који га ја именовао на прву функцију. Уколико Агенција оцени да ће вршење друге јавне функције утицати на функцију коју већ врши, донеће одлуку о забрани вршења те друге функције, а функционер је дужан да у року од осам дана од пријема одлуке о забрани поднесе оставку на ту каснију функцију. Као и у претходним случајевима, Агенција је дужна да донесе одлуку у року од 30 дана, а ако не реши сматра се да је дала сагласност на вршење друге функције.

Агенција доставља одлуку о забрани вршења друге функције подносиоцу захтева, функционеру, али и органу који га именовао, изабрао или поставио на ту другу функцију које је дужно да у року од осам дана разреши то лице са друге јавне функције.

Уколико функционер настави да врши другу јавну функцију без сагласности Агенције, односно уколико није уопште поднео захтев за сагласност, или ако после одлуке директора којом му се одбија сагласност, не поднесе оставку на неку од јавних функција, Агенција води даље поступак против функционера и доноси решење којим констатује да му друга јавна функција престаје по сили закона.

Изузетак од забране вршења друге јавне функције односи се на функционере који су изабрани непосредно од грађана, ако је и на ту другу јавну функцију изабран од стране грађана.

6.5. Поклони

Функционер или члан његове породице не смеју да примају поклоне у својству јавног функционера, осим протоколарних и пригодних поклона.

Закон дефинише поклон као ствар, право или услугу коју неко да, тј. учини функционеру или члану његове породице, као и нека друга корист или погодност која се да фунционеру или члану породице. Протоколарни поклони су поклони који су уобичајени за међународне сусрете између државних функционера (размена поклона приликом сусрета два председника држава), а пригодни поклони су они који се размењују традиционално приликом сусрета (нпр. на самитима је уобичајено да сви учесници самита добију поклон торбу са сувенирима, роковницима и сл.). Ови поклони се могу задржати ако њихова вредност не прелази 10% просечне нето месечне зараде (април 2023. – просечна нето месечна зарада је 83.812,00 динара, што значи да поклон не може вредети више од 8.381,00 динара), односно на годишњем нивоу укупна вредност свих поклона не може бити већа од просечне нето месечне зараде.

Поклони који се не смеју задржати постају јавна својина Републике Србије. Функционер даје поклон органу јавне власти у коме је на функцији у року од осам дана од пријема поклона или повратка из иностранства (нпр. министарству), а тај орган даље даје поклон државном органу надлежном за имовину Републике Србије (Републичка дирекција за имовину Републике Србије). Сваки орган јавне власти дужан је

да води евиденцију поклона у којој се воде сви поклони које функционери дају. Поред физичке предаје поклона, функционер је дужан и да писано обавести орган јавне власти у коме врши функцију о примљеном поклону у року од 10 дана од дана пријема поклона или повратка из иностранства. Орган ово обавештење уноси у евиденцију поклона.

У овом поступку, Агенција има контролну улогу у том смислу што може вршити проверу евиденције поклона, а и орган јавне власти је дужан да једном годишње Агенцији достави копију ове евиденције.

6.6. Пријављивање имовине и прихода

Један од важнијих аспеката спречавања корупције је и обавеза јавних функционера да пријаве своју имовину, као и имовину свог супружника или брачног партнера и малолетне деце ако живе са функционером.

Пријављивање имовине је установљено као обавеза 1) јавном функционеру, у року од 30 дана од дана избора, постављења или именовања, али и 2) органу који је изабрао, поставио и именовао функционера.

Функционер је дужан да поднесе извештај у који уписује, осим личних података и податке о целокупној својој покретној и непокретној имовини. Орган подноси извештај, тачније обавештење да је одређено лице изабрано, постављено или именовано на јавну функцију или да је престало да врши јавну функцију.

Овим двоструким извештавањем осигурава се да Агенција буде упозната са тим да ли је неко лице постало функционер и да ли има обавезу пријаве имовине.

Функционер пријављује своју имовину, имовину свог супружника или брачног партнера и деце, ако су малолетна и живе са функционером два пута: први пут када постане функционер и други пут када престане да буде функционер – зове се редовно пријављивање. Уколико у току трајања функције дође до битне измене у имовини, без обзира да ли је дошло до смањења или увећања, као и уколико је та промена већа од просечне нето месечне зараде, дужан је да до 31. јануара следеће године то пријави Агенцији – зове се ванредно пријављивање.

Важно је напоменути да је Закон предвидео и кривичну одговорност за функционера који свесно, са намером не пријави имовину или да лажне податке, па може бити кривично гоњењен и може му се одредити казна затвора у трајању од шест месеци до пет година.

6.7. Јачање интегритета

Интегритет је лична индивидуална особина која подразумева да је особа поштена и да има чврста морална начела и вредности.

У модерној правној, социолошкој и политичкој науци и пракси уводи се коришћење појма интегритета у смислу колективног, па се тако почиње помињати и користити тзв„колективни интегритет" што представља

противречност, јер особину која је могуће само за појединца намеће као особину колектива. Коришћење колективног интегритета почиње прво у привреди, па се као пословни интегритет означава такво понашање и ставови у којима нема издаје поверења, преваре, утаје, крађе, подмићивања, фалсификовања или уништавања докумената, давања лажних изјава, пријем украдене робе, лажни захтев и ометање правде.

Интегритет у државној управи, као најшира дефиниција, подразумева такво понашање и вредности и ставови политичара који врше јавне функције, као и државних службеника којим се ствара однос поверења грађана према институцијама власти. За разлику од пословног интегритета, државни интегритет као најважнији циљ има СТВАРАЊЕ И ОДРЖАВАЊЕ ПОВЕРЕЊА ГРАЂАНИНА У ДРЖАВУ. Грађанин не мора да верује запосленима у Кока-коли да би куповао ово пиће, али мора да има поверења у државу да би изашао на гласање, да би знао да може да иде у болницу, школу итд.

Закон о спречавању корупције дефинише интегритет као скуп вредности и поступања органа јавне власти, других организација и правних лица који омогућавају да јавни функционери, запослени и радно ангажовани у органима јавне власти поштују законе, кодексе понашања и етички делују са циљем избегавања корупције и побољшања рада. План интегритета се доноси после процене сопственог интегритета и спроводи ради побољшања процењеног интегритета.

Значи Закон препознаје интегритет не као лично понашање и ставове појединаца, већ стварање таквог окружења у којима ће се функционери и запослени понашати морално и честито. Како су схватање и ставови шта је то морално и честито индивидуални и могу се разликовати од особе до особе, Закон намеће обавезу органу јавне власти да донесе План интегритета који мора да садржи области и процесе рада који су нарочито ризични за настанак корупције и процену степена ризика од корупције (нпр. област грађевинских дозвола и поступак издавања грађевинских дозвола, степен ризика је висок), превентивне мере којима се отклањају ризици од корупције и рокове за њихово предузимање (јачање транспарентности радних процеса, доношење и унапређење интерних процедура, успостављање, односно јачање ефикасности система надзора над обављањем радних процеса; смањивање или отклањање дискреционих овлашћења у доношењу одлука, успостављање јасних и прецизних критеријума за доношење одлука, и др.) и податке о одговорним лицима у органу који су одговорни за спровођење Плана.

Поред израде Плана, орган јавне власти дужан је да Агенцији подноси и Извештај о спровођењу Плана интегритета који садржи мере које су предузете, процене ефикасности ових мера и образложење уколико неке од предвиђених мера нису предузете.

План и Извештај доносе се и подносе сваке треће године, с тим што је трећи циклус започео 1. новембра 2021. године, што значи да ће четврти циклус започети 1. новембра 2024. године.

7. Државна ревизорска институција

7.1. Оснивање и правни положај

Државна ревизорска институција је уставна категорија, односно постојање ове институције предвиђено је Уставом. Тако члан 96. Устава наводи да је државна ревизорска институција највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, самостална и подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара, а о којој се доноси посебан закон.

Закон о Државној ревизорској институцији (скраћеница: ДРИ) донет је 2005. године и њиме су регулисана сва питања на основу којих је могла да се образује и ради ова институција.

Стриктно формално гледавши, ДРИ није државни орган у смислу уређења власти у Србији, јер га Устав препознаје у делу којим се уређују јавне финансије, тако да га стављa у скоро исти положај као и Народну банку Србије (видети део Приручника – Уставно уређење). С друге стране, Устав ДРИ дефинише као државни орган ревизије. Овакво уставно уређење положаја ДРИ је била жеља да се овој институцији да посебан значај у односу на друге државне органе и нагласи његова самосталност и независност.

Независни државни ревизори нису производ модерног уређења државне управе, тзв. Добре управе. Наиме, први државни ревизор Краљевине Србије установљен је 1844. године Законом о устројству основана је Главна контрола – претеча данашње Државне ревизорске институције.

Државна ревизија је камен темељац доброг управљања јавним сектором. Пружајући непристрасне, објективне процене да ли се јавним ресурсима одговорно и ефикасно управља како би се постигли планиране резултати, ревизори помажу државним органима да постигну одговорност и интегритет, побољшају рад и допринесу увећању поверења грађана у државу.

Значи ДРИ је, како је горе наведено основана Уставом и Законом о Државној ревизорској институцији. Истим актима је регулисан и правни положај ДРИ. ДРИ је самосталан и независан државни орган, чије одлуке не могу бити предмет преиспитивања чак ни од судова, а ДРИ за свој рад одговара само Народној скупштини.

7.2. Надлежност

ДРИ има вишеструку улогу у држави, слично као и Агенција за спречавање корупције.

ДРИ има 1) надзорну улогу, 2) превентивну улогу и 3) репресивну улогу.

Надзорна улога ДРИ. Надзорна улога ДРИ огледа се, пре свега у планирању и обављању ревизије, тј. контроле располагања јавним финансијама. Најједноставније речено, јавне финансије су сви приходи и расходи које остварује држава. Главне компоненте јавних финансија укључују активности које се односе на прикупљање прихода, стварање расхода за подршку друштву и спровођење стратегије финансирања (као што је издавање државног дуга). Главне компоненте укључују:

Наплата пореза – Наплата пореза је главни извор прихода за државе. Примери пореза које прикупљају укључују порез на промет, порез на доходак (врста прогресивног пореза), порез на имовину и порез на имовину. Остале врсте прихода у овој категорији укључују царине, акцизе и приходе од било које врсте јавних услуга које нису бесплатне.

Буџет – Буџет је план онога што држава намерава да има као расходе у фискалној години.

Расходи – Расходи су све на шта држава заправо троши новац, као што су социјални програми, образовање и инфраструктура. Велики део државне потрошње је облик прерасподеле прихода или богатства, који има за циљ добробит друштва у целини. Стварни расходи могу бити већи или мањи од буџета.

Дефицит/суфицит – Ако држава троши више него што прикупља у приходима, у тој години постоји дефицит. Ако држава има мање расхода него што прикупља у порезима, постоји вишак. *Национални дуг* – Ако влада има дефицит (потрошња је већа од прихода), она ће финансирати разлику позајмљивањем новца, задуживањем.

ДРИ врши, по Закону:

1. *ревизију финансијских извештаја* што представља испитивање докумената, исправа, извештаја и других информација, ради прикупљања довољног, адекватног и поузданог доказа за изражавање мишљења да ли финансијски извештаји субјекта ревизије истинито и објективно приказују његово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним (међународним) рачуноводственим начелима и стандардима;
2. *ревизију пословања* што представља прибављање довољног, адекватног и поузданог доказа за изражавање мишљења о правилности и сврсисходности пословања корисника јавних средстава;
3. *ревизију правилности пословања* што представља испитивање финансијских трансакција и одлука у вези са примањима и издацима, ради утврђивања да ли су те трансакције извршене у складу са законом, другим прописима, датим овлашћењима, и за планиране сврхе;
4. *ревизију сврсисходности пословања* што представља испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава, ради стицања довољног, адекватног и поузданог доказа за извештавање да ли су средства од стране субјекта ревизије употребљена у

складу са начелима економије, ефикасности и ефективности као и у складу са планираним циљевима.

Превентивна (саветодавна) улога ДРИ. У вршењу послова превенције ДРИ:

1. даје савете корисницима јавних средстава;
2. даје примедбе на радне нацрте предлога законских текстова и других прописа и може давати мишљења о питањима из области јавних финансија;
3. даје препоруке за измене важећих закона на основу информација до којих је дошла у поступку обављања ревизије, а односе се на то да производе или могу произвести негативне последице или доводе до непланираних резултата;
4. усваја и објављује стандарде ревизије у вези са јавним средствима који се односе на извршавање ревизијске надлежности Институције, на приручнике за ревизију и на другу стручну литературу од значаја за унапређење ревизорске струке;
5. утврђује програм образовања и испитни програм за стицање звања државни ревизор и овлашћени државни ревизор, организује полагање испита за стицање ревизорских звања државни ревизор и овлашћени државни ревизор и води Регистар лица која су стекла ова звања;
6. утврђује критеријуме и врши нострификацију стручних звања из надлежности Институције стечених у иностранству;
7. заузима ставове и даје мишљења као и друге облике јавних саопштења у вези са применом и спровођењем појединих одредаба Закона о Државној ревизорској институцији;
8. пружа стручну помоћ Скупштини, Влади Републике Србије и другим државним органима о појединим значајним мерама и важним пројектима, на начин којим се не умањује независност ДРИ.

Репресивна улога ДРИ. Након обављених поступака ревизије код ревидираног, ДРИ саставља нацрт извештаја о извршеној ревизији који доставља субјекту ревизије и лицима која су била одговорна за пословање у периоду на који се ревизија односи. У ревизионом извештају ДРИ даје мишљење о пословању ревидираног субјекта и да ли су уочене неправилности у пословању – да ли се ради кршењу обавезе доброг пословања које може бити теже или лакше и налаже мере како да се те неправилности поправе.

Ако је реч о тешком кршењу обавезе доброг пословања ДРИ о томе обавештава Народну скупштину, упућује позив за разрешење одговорног лица и обавештава јавност.

ДРИ је дужна да без одлагања поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, односно поднесе кривичну пријаву надлежном органу, ако у поступку ревизије открије материјално значајне радње које указују на постојање елемената прекршаја односно кривичног дела.

ДРИ је дужна да обавести јавног правобраниоца о случајевима када је радњом субјекта ревизије, односно правног лица које послује са субјектом ревизије, нанета штета јавној имовини.

7.3. Организација

ДРИ има следеће органе:

1. Савет ДРИ;
2. председника ДРИ и потпредседника ДРИ;
3. ревизорске службе;
4. пратеће службе.

Савет ДРИ је највиши орган ДРИ и има пет чланова: председника, потпредседника и три члана. Председник Савета је истовременео и председник ДРИ (рд.бр. 2).

Савет доноси годишњи програм ревизије и акт којим ближе уређује поступак ревизије, доноси финансијски план и завршни рачун ДРИ, одлучује по приговорима на извештаје о ревизији и доноси годишње и посебне извештаје који се подносе Народној скупштини.

Савет се бира на период од пет година од стране Народне скупштине. Услови за избор за члана Савета, поред општих услова (пунолетно лице, држављанин РС) су следећи: да има високу школску спрему, најмање 10 година радног искуства од који најмање пет на пословима који имају везу са надлежностима ДРИ. Од пет чланова, најмање два члана морају бити дипломирани економисти са одговарајућим ревизорским или рачуноводственим звањем, а најмање један мора бити дипломирани правник са положеним правосудним испитом.

Председник ДРИ је уједно и председник Савета, генерални државни ревизор и руководилац ДРИ.

Потпредседник ДРИ замењује председника у свим његовим надлежностима ако је председник привремено спречен или му је престао мандат и обавља оне послове за које га председник овласти.

Ревизорске службе које чине врховни државни ревизори и државни ревизори. Разлика између врховних државних ревизора и државних ревизора, поред услова који морају да испуњавају је и та што врховни државни ревизори руководе ревизорским службама, док државни ревизори обављају послове ревизије. Број врховних државних ревизора одређује се актом ДРИ. У 2023. години ДРИ има пет врховних државних ревизора који су руководиоци пет ревизорских служби. Подела ревизорских служби извршена је према субјектима ревизије, тако да нпр. Сектор бр. 1 врши ревизију пословања из надлежности Министарства финансија, Министарства правде, судства, тужилаштава, завода за извршење кривичних санкција, Министарства одбране, МУП и БИА.

Пратеће службе су све оне службе чији је посао омогућавање рада ревизора. Усклађивање рада ових служби је у надлежности секретара

ДРИ. Тако ту спадају, поред секретара ДРИ, Служба за људске ресурсе, Служба за ИТ, Служба за опште и правне послове, Служба за финансије и рачуноводство, Служба за међународну сарадњу и односе са јавношћу.

7.4. Начин рада – обављање ревизије

Ревизија пословања обавља се у складу са међународним стандардима врховних ревизорских инстутуција (International Standards of Supreme Audit Institutions)[67], као и општеприхваћеним начелима и правилима ревизије.

Као и у већини послова надзора, ДРИ доноси годишњи план ревизије (види Главу 8. – Инспекцијски надзор).

На основу годишњег плана, започиње се поступак ревизије корисника јавних средстава, тзв. субјекта ревизије. Поступак започиње доношењем закључка о спровођењу ревизије.

Ревизори у надзору имају врло широка овлашћења, као што су испитивање система и одређених подсистема пословања и система интерних контрола и рачуноводства, испитивање рачуноводствених исправа и других докумената о пословању и финансијских извештаја ревидованог субјекта, увид у просторије, објекте и средства за рад, које ревидирани субјект користи за своје пословање и сва друга ревизиона испитивања и активности потребне да се изврши ревизија. Субјект ревизије је дужан да ревизорима стави на располагање сва документа и податке која су од значаја за ревизију.

Након спроведеног тзв. „испитног" поступка, ДРИ саставља нацрт извештаја о извршеној ревизији и доставља га субјекту ревизије, које има право да на нацрт извештаја поднесе приговор у року од 15 дана од уручења нацрта. Уколико су примедбе основане, ДРИ ће оспоравани део извештаја изоставити. Након достављања нацрта и евентуалних примедби и разматрања оправданости приговора, ревизор који га је сачинио доставља тај нацрт члану Савета или врховном државном ревизору, који припрема предлог извештаја. На овај предлог субјект ревизије такође има право на приговор у року од 15 дана од дана уручења предлога.

Уколико је налаз ревизије оспорен или је спољни стручњак дао мишљење којим се изражава сумња у исправност налаза, тај налаз се сматра спорним и о њему одлучује Савет. Савет, у том случају може одлучити 1) да је оспоравање оправдано и да се спорни налаз изостави из извештаја о ревизији, 2) да оспоравање није оправдано, при чему спорни налаз остаје у извештају у непромењеном облику, или 3) да оспоравање је делимично оправдано, па онда налаз остаје у извештају у облику који одреди Савет. Коначни извештај о ревизији се доставља

---

67 Одлука о усвајању превода Међународних стандарда врховних ревизорских институција („Службени гласник РС", број 77/15).

субјекту ревизије и његовом одговорном лицу, Народној скупштини и другим органима за које Савет оцени да треба да буду обавештени о налазима из ревизије.

Уколико су у извештају садржани налази којима се утврђују одређене неправилности или несврсисходности, субјект ревизије да је дужан да у року од 30 до 90 дана отклони неправилности или несврсисходности и о томе поднесе Извештај ДРИ. Овај извештај назива се „одазивни извештај“.

ДРИ може да поступи на следеће начине:

1. да прихвати одазивни извештај,
2. да оцени да је дошло до кршења доброг пословања, јер неправилности или несврсисходности нису отклоњење на задовољавајући начин,
3. да оцени да је дошло до тежег облика кршења обавезе доброг пословања, јер значајне неправилности или несврсисходности нису отклоњење или нису отклоњење на задовољавајући начин.

Ако се ради о ситуацији под бројем 3. ДРИ ће о томе обавестити Народну Скупштину и јавност и упути позив за разрешење одговорног лица субјекта ревизије. Уколико ДРИ нађе да постоје индиције да је у питању кривично или прекршајно дело, дужна је да без одлагања поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, односно поднесе кривичну пријаву.

Извори:

1. Устав Републике Србије („Службени гласник РС", број 98/06)

2. Акт о промени Устава Републике Србије („Службени гласник РС", број 115/21)

3. Закон о Влади („Службени гласник РС", бр. 55/05,71/05, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 74/12 – УС, 7/14 – УС, 44/14 и 30/18 – др. закон)

4. Закон о државној управи („Службени гласник РС", бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18),

5. Закон о министарствима („Службени гласник РС", бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 – др. закон и 62/17)

6. Закон о управној инспекцији („Службени гласник РС", број 87/11)

7. Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС", бр. 36/15, 44/18 – др. закон, 95/18)

8. Закон о управним споровима („Службени гласник РС", број 111/09)

9. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС", бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18)

10. Закон о електронској управи („Службени гласник РС", број 27/18)

11. Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС", бр. 18/05, 81/05 – исправка и 47/18)

12. Закон о објављивању закона и других прописа и аката („Службени гласник РС", број 45/13)

13. Закон о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС", бр. 45/91, 53/93 – др. закон, 67/93 – др. закон, 48/94 – др. закон, 101/05 – др. закон, 30/10, 47/18 и 48/18 – исправка)

14. Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС", бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење)

15. Закон о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС", број 30/18)

16. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС", бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10)

17. Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС", број 87/18)

18. Закон о тајности података („Службени гласник РС", број 104/09)

19. Закон о јавном информисању и медијима („Службени гласник РС", бр. 83/14, 58/15 и 12/16 – аутентично тумачење)

20. Закон о заштитнику грађана („Службени гласник РС", бр. 79/05 и 54/07)

21. Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС", број 22/09)

22. Закон о равноправности полова („Службени гласник РС”, број 104/09)

23. Закон о спречавању корупције („Службени гласник РС”, бр. 35/19, 88/19, 11/21 – Аутентично тумачење, 94 /21 и 14/22)

24. Закон о Државној ревизорској институцији („Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10, 44/18 – др. закон)

25. Уредба о службама Владе („Службени гласник РС”, бр. 75/05 и 48/10)

26. Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС”, бр. 81/07 – пречишћен текст, 69/08, 98/12, 87/13 и 2/19)

27. Упутство за израду и спровођење плана интегритета (пречишћен текст – „Службени гласник РС”, број 119/22)

28. Пословник Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 – др. уредба)

29. Повеља о основним правима у Европској унији – Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02), (www.europarl.europa.eu/charter /pdf/text_en.pdf)

30. Европска начела за јавну управу – European Principles for Public Administration SIGMA Papers, No 27. OECD Publishing (http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf)

31. Mauro D. Ríos – „In search of a definition of Electronic Government” (www.scribd.com/document/375221908/E-GVNC-docx)

УПРАВНИ ПОСТУПАК И УПРАВНИ СПОР

I. УПРАВНИ ПОСТУПАК

1. Појам управног поступка

Права, правни интереси и обавезе субјеката у праву у појединим правним односима или правним ситуацијама пред државним и другим органима и организацијама који врше управна овлашћења уређују се материјалноправним прописима у појединим управним областима, који садрже апстрактне правне норме. Да би се та апстрактна правна правила применила у пракси на конкретни случај и конкретне правне субјекте, неопходно је применити одређена правила формалноправне природе или процесне прописе.

Процесна правила управног поступка имају за циљ да омогуће потпуно утврђивање чињеничног стања и правилну примену материјалног права у вези са доношењем законитог управног акта у конкретној управној ствари. Такође, ова правила омогућавају утицај субјективних чинилаца у доношењу управних аката, у обиму који обезбеђује да тај акт истовремено у потпуности буде у складу са објективним интересима државе/друштва.[68]

Стога се значај управног поступка може двојако посматрати. С једне стране, тај значај је техничког карактера, а с друге стране је и друштвеног карактера.[69]

Правила управног поступка увек су уређена законским прописом и обухватају скуп радњи које се морају или могу предузети у појединачним управним стварима независно од тога да ли се ради о решавању управне ствари у ужем смислу (одређивању права и обавеза управним актом) или о управној ствари у ширем смислу (вођење службених евиденција, издавање јавних исправа и слично). У основи, без њих се не могу обезбедити конкретност, једностраност, правно дејство, заснованост на закону, извршност и ауторитативност управног одлучивања, како у поступку који се окончава доношењем управног акта тако и у поступку који за крајњи резултат има издавање јавне исправе.

---

68 Упореди: Славољуб Б. Поповић, Милан Петровић, Милош Прица, *Управно право – општи део*, Ниш, 2011, стр. 219–220.

69 Драган Милков, *Управно право II*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2011, стр. 70.

У смислу, Закона о општем управном поступку[70] који у Републици Србији уређује општа правила управног поступка, управни поступак подразумева уређен начин рада државних органа и организација, органа и организација покрајинске аутономије и органа и организација јединице локалне самоуправе, јавних предузећа, посебних органа преко којих се остварује регулаторна функција и физичких и правних лица којима су поверена јавна овлашћења, приликом решавања у управној ствари и доношења управног акта.

2. Појам управне ствари

Управна ствар јесте појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге. Поред тога, управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар.

Потребно је нагласити да, иако је према својој природи место уређења појма управне ствари у закону који прописује правила општег управног поступка, његово одређење у нашем правном систему, до доношења Закона о општем управном поступку из 2016. године, налазимо у Закону о управним споровима,[71] који управну ствар дефинише као појединачну неспорну ситуацију од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди.

3. Врсте управног поступка

Правила управног поступка у односу на њихову примену деле се на општа и посебна, па стога имамо две врсте управних поступака: општи управни поступак и посебни управни поступак.

Општи управни поступак обухвата скуп правних правила која су заједничка у решавању свих управних ствари, у свим управним областима и пред свим органима који одлучују у тим стварима. Ова правила увек су уређена једним прописом, односно законом који утврђује општи управни поступак.

Правила посебног управног поступка присутна су у оној управној материји у којој се у потпуности не могу применити правила општег управног поступка, јер захтевају да се процедуре и начин рада при решавању управних ствари прилагоде њиховим специфичностима (на пример, посебни управни поступци у области пореза, царина,

---

70 „Службени гласник РС“, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – УС.
71 „Службени глсник РС“, број 111/09.

девизног пословања, матичних књига и сл.). Уређење ових правила налазимо, по правилу, у законима којима је уређена конкретна управна област.

Закон о општем управном поступку из 2016. године задржао је ову поделу, при чему се посебно наглашава да се правила општег управног поступка примењује на поступање у свим управним стварима и оставља могућност да се поједина питања управног поступка могу уредити посебним законом, али само онда када су због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима неопходна одступања и ако су кумулативно испуњена још два додатна услова: да су одступања у сагласности са основним начелима управног поступка и степеном заштите права и правних интереса странака достигнутих правилима општег управног поступка.

4. Основна начела управног поступка

Есенцијални део сваког закона који уређује процесна правила на којима се заснива поступање и одлучивање надлежних органа свакако су основна начела поступка. Она изражавају сажету суштину на којој се пропис заснива и смернице за његово правилно разумевање и примену. У основи, сви остали делови процесног закона разрада су правила утврђених у основним начелима и све остале одредбе закона морају бити усклађене са њима.

У том смислу, управни поступак почива на одређеном броју основних начела која представљају правила и принципе уравнотежене заштите како јавног интереса и објективне законитости, тако и појединачних, односно групних интереса.

Смисао и значај основних начела долази до пуног изражаја у примени садржинских одредаба закона који уређује општи управни поступак, а огледа се пре свега у обавези субјеката који примењују тај закон да се придржавају основних начела приликом решавања сваког конкретног случаја и с тим у вези, потребно је нагласити да повреда основних начела управног поступка представља битну повреду правила поступка, што за резултат може имати употребу одговарајућег правног средства.

У смислу, Закона о општем управном поступку основна начела управног поступка обухватају: начело законитости и предвидивости, начело сразмерности, начело заштите права странака и остваривања јавног интереса, начело помоћи странци, начело делотворности и економичности поступка, начело истине и слободне оцене доказа, право странке на изјашњење, начело самосталности, право на жалбу и приговор, начело правноснажности решења и начело приступа информацијама и заштите података.

4.1. Начело законитости и предвидивости

Начело законитости и предвидивости је заправо надоградња ранијег начела законитости, јер је његов домашај са превасходне законитости проширен је и на поље предвидивости.

Ово начело у делу законитости задржало је све оне елементе које је имало и у раније важећем законима који су уређивали правила општег управног поступка – сви органи који примењују овај закон дужни су да се придржавају закона, односно обавезни су да поступају у оквиру законом датих овлашћења. При томе, законитост у смислу овог начела подразумева дужност органа не само да поступају у складу са законом утврђеним правилима управног поступка, већ и да правилно примењују материјалноправне прописе при решавању конкретне управне ствари.

Такође, и у случајевима када је орган законом овлашћен да решава по слободној оцени, постоји обавеза примењивања процесних правила уређених Законом о општем управном поступку, јер у коришћењу овлашћења за слободну оцену доказа орган може одлучивати само у границама које обезбеђују правилно и законито решавање.

Када је у питању део начела који се односи на предвидивост, јасна је интенција законодавца да обезбеди поступање органа у истим или сличним управним стварима на исти начин, као основе правне сигурности и обезбеђења једнаке заштите странака пред надлежним органима.

4.2. Начело сразмерности

Начело сразмерности једно је од елементарних начела тзв. европског административног простора. Доношењем Закона о општем управном поступку из 2016. године, оно је на експлицитан начин уведено и у наше процесно право, иако је у извесном степену било заступљено и у раније важећем закону, у оквиру начела заштите права грађана и правног интереса.

Ово начело подразумева да орган може да ограничи право странке или да утиче на њен правни интерес само поступањем које је неопходно да се њиме оствари сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари друкчијим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке. При томе, када се странци и другом учеснику у поступку налаже обавеза, орган је дужан да примени оне од прописаних мера које су по њих повољније ако се и њима остварује сврха прописа.

Начело сразмерности је немогуће посматрати независно од целине правила која се успостављају основним начелима управног поступка – оно увек захтева опсервацију кроз призму законске сврхе и предвидивости у решавању управних ствари. У том смислу, сразмерност је

примерена у одлучивању по слободној оцени, али је, имајући у виду институте управне и судске контроле рада управе садржане у Закону о општем управном поступку, јасно да и дискрециони управни акти донети у складу са овим начелом подлежу преиспитивању од стране надлежних органа.

4.3. Начело заштите права странака и остваривања јавног интереса

Начелно је право странке да штити своја права и правне интересе у управном поступку и да предузима радње и мере у заштити тих права и интереса, а дужност органа да омогући странци заштиту њених права и интереса, доследном применом одредаба Закона о општем управном поступку, као и других материјалноправних закона и прописа донетих на основу њих.

Истовремено, право је и обавеза органа који решава у управној ствари да штити јавни интерес, као квалификовани облик општег интереса чијим се остваривањем задовољавају одређене виталне потребе друштва као целине или појединих његових делова.

Начело заштите права странака и остваривања јавног интереса, које уз извесне модалитете налазимо у свим нашим до сада донетим законима који су уређивали правила општег управног поступка, сублимира све ове елементе и упућује на деликатну улогу органа који решавају у управном поступку да, с једне стране, штите интересе странке и омогуће остваривање њених права и правних интереса, а с друге стране, да то остваривање права и правних интереса не буде на штету трећих лица или јавног интереса уопште.

Зато се у теорији веома често наилази на оцену да начело заштите права странака и остваривање јавног интереса обједињава у себи готово читаву суштину основних начела, па и целине управног поступка.

4.4. Начело помоћи странци

Начело помоћи странци (раније начело пружања помоћи странци и, пре тога, начело о дужности пружања помоћи неукој странци) управо је установљено са циљем да орган по службеној дужности пази да незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не буде на штету права која им по закону припадају. Поред овог примарног циља, начело помоћи странци уводи елементе за његово целовито остваривање утврђивањем дужности органа да упозори странку да у односу на утврђено чињенично стање има основа за остварење неког права или правног интереса, као и обавезе да је информише ако у току поступка дође до измене прописа који је од значаја за поступање у управној ствари.

Принципи садржани у овом начелу имају утицај и на остваривање других основних начела управног поступка, посебно начела истине и слободне оцене доказа и начела делотворности и економичности поступка, јер се пружањем помоћи странци отклањају могући разлози непотпуног и погрешно утврђеног чињеничног стања који могу бити разлог за поништење или укидање решења, као и погрешну примену материјалног права.

4.5. Начело делотворности и економичности поступка

Начело делотворности и економичности поступка у основи забрањује сваку непотребну радњу или трошак у управном поступку, који изазива одуговлачење поступка или излагање странке и других учесника у поступку губитку времена и непотребним захтевима, под условом да се у границама нужног и потребног поступања обезбеди потпуно утврђивање чињеничног стања и законитост управног поступка, као и правилно и целисходно поступање.

У том циљу, орган је дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, да их прибавља и обрађује, а да од странке захтева само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција.

4.6. Начело истине и слободне оцене доказа

У управном поступку, као и у другим поступцима, истина је појам који означава правилно и потпуно утврђено чињенично стање, односно скуп одлучних чињеница које представљају основу за примену права у конкретном случају. Ради утврђивања истине орган који спроводи управни поступак дужан је да изведе потребне доказе и да оцени те доказе, сваки појединачно и све заједно, тако да стање ствари буде у потпуности утврђено. При томе, право стање ствари, тј. истина мора да се утврди пре доношења решења, без обзира на то да ли то решење представља везани управни акт или акт који се доноси по слободној оцени.

Уверење о истинитости чињеница утврђених изведеним доказима јесте непосредна основа за решавање, односно субјективни став о објективним чињеницама и околностима.

Границе доказивања и употребе доказа, као и њихова слободна оцена нису унапред уређени, а све што је подобно да послужи као доказ може се употребити у управном поступку за утврђивање истине, односно правилног и потпуног чињеничног стања. Од слободне оцене доказа изузете су јавне исправе које су издате на основу службених евиденција (све док се не докаже да садрже нетачне податке), али су

зато сви други докази, изјава странке, искази сведока и друго, подложни слободној оцени доказа, с тим да је потребно посебно образложење које упућује на савесност, брижљивост и непристрасност слободне оцене и потпуност увида у резултате те оцене.

Стога се начелом истине и слободне оцене доказа, које је у овај закон уведено као компилација два ранија начела – начела истине и начела оцене доказа, утврђује дужност органа да правилно, истинито и потпуно утврди све чињенице и околности које су од значаја за законито и правилно поступање у управној ствари, као и дужност овлашћеног службеног лица да по свом уверењу, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка, одлучи које чињенице узима као доказане.

4.7. Право странке на изјашњавање

Једно од најзначајнијих начела Закона о општем управном поступку свакако је право странке на изјашњење (преиначено раније начело саслушања странке). Ово начело полази од обавезе органа да пре доношења решења омогући странци да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за одлучивање у управној ствари.

Право странке на изјашњење (*audiatur et altera pars*), посебно када у поступку учествује две или више странака са супротним интересима, омогућава да свака странка изнесе своје наводе, разлоге, чињенице и доказе у вези са поступком који се води пред органом, а органу да, ценећи те наводе, разлоге, чињенице и доказе, утврди одлучне чињенице и на основу њих реши управну ствар.

У складу са процесним одредбама Закона о општем управном поступку, странка има право да се у испитном поступку изјасни о чињеницама које су изнете и о понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа, поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима, износи чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари, предлаже доказе, износи правне тврдње и побија тврдње које се не слажу с њеним. Чак и кад се странка не користи правом на изјашњење, орган мора водити рачуна да задовољи интересе странке. У сваком случају, повреда овог права може условити не само употребу редовних, већ и ванредних правних средстава (посебни случајеви уклањања и мењања решења).

Одступање од права странке на изјашњење могуће је само у једностраначким управним стварима у којима се решење доноси у непосредном одлучивању, али то не значи да се странци ускраћује право на изјашњење, него да је она то право остварила непосредно при самом подношењу захтева на основу кога је покренут поступак ради решавања конкретне управне ствари. У том смислу, ово начело омогућава доношење решења у управном поступку и без претходног изјашњења странке, али само када је то законом изричито дозвољено.

4.8. Начело самосталности

Начело самосталности (раније, начело самосталности у решавању) последица је јавног положаја управе у нашем правном систему. За разлику од судова којима се гарантује независност, органима управе се гарантује самосталност, која подразумева да у вршењу својих послова раде у оквиру Устава, закона, других прописа и општих аката[72] или, једноставније речено, правно обезбеђују могућност доношења одлука без ичијег утицаја.

Овим начелом управног поступка самосталност се гарантује како органу у оквиру његових овлашћења, тако и овлашћеном службеном лицу које утврђује чињенично стање и на основу тога примењује законе и друге прописе на конкретну правну ситуацију. Ипак, Закон о општем управном поступку мањи степен самосталности даје службеним лицима која су овлашћена само за послове вођења поступка или предузимање појединих радњи у поступку, у односу на службена лица којима се даје овлашћење за послове вођења управног поступка и одлучивање у управној ствари.

4.9. Право на жалбу и приговор

Право на једнаку заштиту права и на правно средство је једно од људских права и слобода зајемчених Уставом,[73] којим се, између осталог, гарантује да свако има право на жалбу или друго правно средство којим се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом правном интересу.

У том смислу, оно је нашло своје место и у основним начелима управног поступка, као право на жалбу и приговор.

Ово начело у Закону о општем управном поступку модификује раније начело двостепености у решавању (право на жалбу) и обезбеђује намеру законодавца да прошири круг редовних правних средстава којима се може штитити право странке пред надлежним органима.

Сам назив начела одражава да његову садржину чине два елемента: први, који се односи на двостепеност у одлучивању и право на жалбу, и други, који се односи на приговор у случајевима утврђеним Законом о општем управном поступку.

Да би начело у делу права на жалбу могло да буде примењиво, неопходна је законом уређена хијерархија органа у појединим управним областима и да су ти органи, односно овлашћена службена лица, довољно самостални у правном систему од других надређених органа, односно у решавању управних ствари.

72 Видети: нпр. члан 7. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/05, 95/10 и 99/14, 30/18 – др. закон и 47 од 20/18).

73 Видети: Члан 36. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06 и 115/21 – Амандмани I-XXIX).

Право на жалбу остварује се против решења првостепеног органа, ако жалба није законом искључена. Против првостепеног решења жалбу може поднети свако лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка, али и други органи и организације ако су на то овлашћени законом.

Ово начело искључује трећестепеност, јер то не би било у духу, пре свега, друга два основна начела управног поступка – начела делотворности и ефикасности и начела заштите права странака и остваривања јавног интереса.

Када се говори о делу начела које уводи право на приговор, неопходно је истаћи ремонстративно дејство овог редовног правног средства, јер се изјављује руководиоцу органа на чије се поступање односи, који и одлучује о приговору и то само у случају ако се због неиспуњења обавеза из управног уговора, због управне радње и начина пружања јавних услуга, не може изјавити друго правно средство у управном поступку.

4.10. Начело правноснажности решења

Правноснажност је појам који означава решење одређене управне ствари које се не може мењати, односно дефинитивно уређење односа у складу са правноснажним решењем сагласно латинској максими *non bi in idem*.

У смислу одредаба Закона о општем управном поступку, решење против кога не може да се изјави жалба, нити покрене управни спор (правноснажно решење), а којим је странка стекла одређена права, односно којим су јој одређене обавезе, може да се поништи, укине или измени само у случајевима који су законом одређени.

Из наведеног произлази да постоје две врсте правноснажности: формална и материјална. Формална правноснажност наступа када странка више нема права да побија донето решење, док материјална правноснажност постоји кад ни орган више не може опозвати, односно мењати донето решење, јер му то закон не дозвољава.

Циљ правноснажности јесте стабилност решених односа и решења у управном поступку, а полазећи од значаја делова управног акта у извршењу решења, правноснажан је увек диспозитив, а не и образложење решења.

4.11. Начело приступа информацијама и заштите података

Начело приступа информацијама и заштите података произишло је из уставом зајемчених права на обавештеност и заштиту података о личности, у складу са законом.

У односу на уставну промоцију ових права, Закон о општем управном поступку први пут уређује ово начело управног поступка, сагласно

коме су органи дужни да омогуће приступ информацијама од јавног значаја у складу са законом, те да се тајни и лични подаци штите у управном поступку у складу са законом.

5. Управно поступање

Гледано са аспекта дефиниције самог појма управне ствари, Закон о општем управном поступку увео је у управно поступање, поред већ присутних (управни акт, управне радње), низ нових до сада теоријских института: гарантни акт, управни уговор и пружање јавних услуга.

6. Управни акт

Управни акт јесте појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке или о процесним питањима.

Из законске дефиниције управног акта произилази да се закон може непосредно извршити тек након доношења управног акта.

У складу са тим, управни акт има своја обележја:

1. *Конкретност* – произилази из околности да се управни акт односи на одређену конкретну правну ситуацију, која није трајна и поновљива, већ је једнократна и непоновљива;
2. *Једностраност* – постоји када једна страна у правном односу прецизира права и обавезе друге стране;
3. *Правно дејство* – произилази из околности да управни акт производи непосредне промене у правном поретку;
4. *Заснованост на закону* – произилази из околности да је доношење управног акта могуће само уколико постоји законски основ за то;
5. *Извршност* – доказује да се управни акт којим се признаје право или утврђује обавеза може извршити;
6. *Ауторитативност* – најспорније обележје управног акта, будући да га немају сви управни акти већ, по правилу, само они којима се утврђује нека обавеза.

Закон о општем управном поступку као управне акте препознаје решење и закључак, који могу имати и други назив, ако је то посебним законом предвиђено.

Поред ове поделе у теорији налазимо и следеће врсте управних аката: 1) позитивни и негативни управни акти; 2) конститутивни и декларативни управни акти; 3) једноставни и збирни управни акти; 4) везани и слободни управни акти; 5) управни акти који се доносе по службеној дужности и управни акти који се доносе по захтеву странке; 6) формални и неформални управни акти; 7) трајни и тренутни управни

акти; 8) погрешни управни акти (неисправни и противправни, незаконити и нецелисходни, рушљиви и ништави).

Међутим, без обзира о којој врсти управног акта је реч, правно дејство управног акта почиње од када је странка обавештена о његовом доношењу, осим у случају ако је самим управним актом одређено да правно дејство почиње касније.

7. Гарантни акт

Гарантни акт[74] је писани акт којим се орган обавезује да, на одговарајући захтев странке, донесе управни акт одређене садржине, а доноси се кад је то посебним законом одређено. Гарантни акт не сме бити противан јавном интересу, нити правном интересу трећих лица.

Орган доноси управни акт сагласно гарантном акту само ако странка то захтева, а ако тај управни акт није донет сагласно гарантном акту, странка има право на жалбу.

Поред овог правила, Закон о општем управном поступку прописује и изузетке у којима орган није дужан да донесе управни акт сагласно гарантном акту, а односе се на следеће ситуације:

1. ако захтев за доношење управног акта не буде поднет у року од годину дана од дана издавања гарантног акта или другом року одређеном посебним законом;
2. ако се чињенично стање на коме се заснива захтев за доношење управног акта битно разликује од оног описаног у захтеву за доношење гарантног акта;
3. ако је измењен правни основ на основу кога је гарантни акт донет тако што се новим прописом предвиђа поништавање, укидање или измена управних аката донетих на основу ранијих прописа;
4. кад постоје други разлози одређени посебним законом.

8. Управни уговор

Управни уговор је двострано обавезан писани акт који, кад је то посебним законом одређено, закључују орган и странка и којим се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари. Садржина управног уговора не сме бити противна јавном интересу нити правном интересу трећих лица.

---

74 Примере гарантног акта у нашем правном систему налазимо у одредбама члана 14. Закона о држављанству Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 90/07 и 24/18), које уређују стицање држављанства пријемом, члана 23. Царинског закона („Службени гласник РС“, бр. 95/18, 91/19 – др. закон, 144/20, 118/21 и 138/22), које уређују одлуке које се односе на обавезујућа обавештења, као и члана 31. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18), које уређују акт о примени прописа.

Ако орган не испуњава уговорне обавезе, странка не може да раскине управни уговор, али може да изјави приговор.

Међутим, ако би, због околности насталих после закључења управног уговора које се нису могле предвидети у време закључења уговора, испуњење обавезе за једну уговорну страну постало битно отежано, она може од друге уговорне стране захтевати да се уговор измени и прилагоди насталим околностима. У супротном, односно ако нису испуњени услови за измену уговора или ако би измена уговора изазвала штету по јавни интерес која би била већа од штете коју би претрпела странка, орган решењем одбија захтев странке.

С тим у вези, потребно је нагласити да орган може раскинути управни уговор само у случајевима прописаним законом:

1. ако изостане сагласност странке да се уговор измени због промењених околности;
2. ако странка не испуњава уговорне обавезе;
3. ако је то неопходно да би се отклонила тешка и непосредна опасност по живот и здравље људи и јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, а то не може успешно да се отклони другим средствима којима се мање дира у стечена права.

Управни уговор се раскида решењем у коме се изричито и јасно образлаже разлог за раскид.

9. Управне радње

Управне радње су материјални акти органа који утичу на права, обавезе или правне интересе странака, као што су вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти.

Издавање уверења је једна од управних радњи у документовању (поред евидентирања, односно вођења службених евиденција).

Уверења, али и друге исправе (сертификати, потврде и слично) издају се на основу података који су уписани или који произлазе из података уписаних у службену евиденцију и имају доказну снагу јавне исправе. Те исправе издају се, по правилу, истог дана кад је странка поднела захтев, а најкасније у року од осам дана, ако посебним прописом није друкчије предвиђено. Захтев странке за издавањем уверења и друге исправе може да се одбије решењем, а ако орган у року од осам дана не изда уверење или другу исправу, односно не донесе решење којим одбија захтев, странка може да изјави жалбу као да је њен захтев одбијен. Исто тако, странка која сматра да уверење или друга исправа о чињеницама о којима се води службена евиденција нису издати сагласно подацима из службене евиденције, може да захтева њихову измену или издавање новог уверења или друге исправе. И овај захтев

може да се одбије решењем, а ако орган у року од осам дана не измени издато уверење или другу исправу или не изда ново уверење или другу исправу, односно не донесе решење којим одбија захтев, странка може да изјави жалбу као да је захтев одбијен.

Поред уверења и других исправа о чињеницама о којима се води службена евиденција, органи на усмени или писани захтев странака издају и уверења и друге исправе о чињеницама о којима не воде службену евиденцију.[75] За издавање ових уверења и других исправа морају кумулативно бити испуњена два услова: да је издавање тих исправа одређено прописом и да су претходно потребне чињенице утврђене у доказном поступку. Уверење или друга исправа о чињеницама о којима се не води службена евиденција или решење којим се одбија захтев странке за издавање оваквог уверења, односно исправе издају се у року од 30 дана од подношења захтева, ако законом или другим прописом није одређен краћи рок. У супротном, странка може да изјави жалбу као да је захтев одбијен. Посебност доказне снаге ових уверења и других исправа које се не издају из службених евиденција огледа се у томе да орган, који води поступак у коме су такво уверење или друга исправа поднети као доказ, није везан њиховом садржином и може самостално да утврђује чињенице које су у њима садржане.

10. Пружање јавних услуга

Пружање јавних услуга обухвата обављање привредне и друштвене делатности, односно послова за које је законом утврђено да се врше у општем интересу, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања. Такође, под пружањем јавних услуга сматра се и обављање делатности, односно послова управе од стране органа, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања. Јавне услуге пружају се тако да обезбеде уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и правних интереса корисника јавних услуга и задовољавање њихових потреба, а пружаоцу услуга, који не обезбеђује уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права грађана и организација и задовољавање потреба корисника, може се изјавити приговор.

75 Уверења о способности за ступање у брак (тзв. *nulla osta*), које надлежни органи издају у сврху закључења брака држављана Републике Србије са страним држављанином пред иностраним органом, јесте уверење које се издаје о чињеницама о којима се не води службена евиденција.

11. Основна правила поступка

Основна правила управног поступка уређују сва она питања која су претходила покретању поступка и току поступка до доношења решења, односно правила без којих се не може покренути или водити управни поступак.

Односе се на учеснике у поступку (надлежни орган, овлашћено службено лице, странку и њене заступнике), сарадњу и службену помоћ, општење органа и странака, обавештавање, трошкове поступка и друга питања којима се установљавају основна правила на којима се заснива укупна управнопроцесна структура.

12. Учесници у управном поступку

У теорији управног процесног права разликује се више врста учесника у управном поступку: обавезни учесници, посебни учесници, евентуални учесници и случајни (узгредни) учесници.

Обавезни учесници су они без којих се не може покренути и водити управни поступак, а чине их надлежни орган и странка, односно странке и њихови заступници.

Посебни учесници су они који у управном поступку не штите своја лична права и интересе, већ општи или друштвени интерес, а у ову групу спадају јавни тужилац и јавни правобранилац.

У случају потребе, у управном поступку могу учествовати и евентуални учесници: сведоци, вештаци и тумачи.

Остали или случајни (узгредни) учесници су они који немају правни интерес у поступку, већ тај интерес има фактички карактер. То су, на пример, „трећа лица" која располажу одређеном исправом која се може употребити као доказ у управном поступку, денунцијанти (пријавиоци), егзекутори (достављачи или извршитељи) и томе слично.

Закон о општем управном поступку, у делу учесници у управном поступку, препознаје само надлежни орган и странку и њене заступнике, док евентуалне учеснике налазимо у делу који уређује ток управног поступка до доношења решења. Међутим, овај закон изричито не препознаје посебне учеснике и случајне (узгредне) учеснике.

13. Надлежност органа

13.1. Стварна и месна надлежност

Закон о општем управном поступку разликује два врсте надлежности – стварну и месну надлежност.

Када је у питању *стварна надлежност*, Закон легализује правило да се стварна надлежност органа одређује прописима који уређују

одређену управну област или надлежност појединих органа, с тим да уређује и начин утврђивања стварне надлежности у ситуацији када се она не може одредити на овај начин, као ни према природи управне ствари – у том случају стварно је надлежан орган у чијем су делокругу послови опште управе.

Месна надлежност одређује се у односу на више различитих критеријума, прецизирањем везе која мора да постоји између неког предмета и неког органа да би тај предмет спадао у његову месну надлежност.

Ови кртетијуми узимају се у обзир супсидијерно, односно ако посебним законом нису утврђени, а односе се на следеће:

1. у управним стварима које се тичу непокретности – месна надлежност се одређује према месту где се непокретност налази;
2. у управним стварима које се тичу пословне или друге делатности странке – месна надлежност се одређује према седишту странке или месту где се делатност обавља или би требало да се обавља;
3. у управним стварима које се тичу послова из надлежности органа – месна надлежност се одређује према седишту органа, односно седишту његове подручне јединице ако се ствар односи на послове подручне јединице;
4. у управним стварима које се тичу брода или ваздухоплова или у којима је повод за вођење поступка настао на броду или ваздухоплову – месна надлежност се одређује према луци уписа брода или матичном аеродрому ваздухоплова;
5. у осталим управним стварима – месна надлежност се одређује према пребивалишту странке, а ако странка нема пребивалиште у Републици Србији, према њеном боравишту, а ако она нема ни боравиште у Републици Србији, према њеном последњем пребивалишту или боравишту у Републици Србији.

Такође, у случају када се месна надлежност не може одредити према наведеним правилима, одређује се према месту у коме је настао повод за вођење управног поступка.

Код м*есне надлежности више органа*, тзв. стицаја месне надлежности више органа, надлежан је онај орган пред којим је прво покренут поступак. При томе, месно надлежни органи могу и да се споразумеју који ће од њих водити поступак, али сваки од њих мора на свом подручју да предузме радње које не трпе одлагање.

Поред тога, ако у току поступка настану чињенице због којих месно надлежан постане други орган, орган пред којим је покренут поступак задржава месну надлежност, при чему може уступити предмет другом органу ако то знатно олакшава поступак, нарочито странци. Ову ситуацију имамо, на пример, када у току трајања поступка дође до промене законских прописа о месној надлежности за решавање конкретне управне ствари или када се због друге околности промени месно надлежни орган (странка промени пребивалиште и томе слично).

Договором органа, органа и странака или самих странака не може се мењати стварна и месна надлежност, што значи да постоји *обавезност правила о стварној и месној надлежности*.

Посебна ограничења надлежности односе се само на службене радње у зградама и другим објектима које користи Војска Србије које могу да се предузимају само када их орган пријави надлежном војном органу и с тим у вези се прецизира да се службене радње у зградама и другим објектима за посебне намене које се користе за војне потребе у министарству надлежном за послове одбране или Војсци Србије предузимају по одобрењу министра надлежног за послове одбране. Ова посебна врста просторног ограничења надлежности заправо је произишла из разлика које постоје између тзв. цивилних и војних власти.

13.2. Сукоб надлежности

С обзиром на то да је управа „жив организам" извесно је да се у одређеним ситуацијама могу десити неслагања органа управе око надлежности за решавање појединачне управне ствари. Ти неспоразуми могу бити двојаки, или два органа арогирају надлежност сваки за себе, односно сматрају се надлежним да сами реше управну ствар, или пак оба дерогирају, одбијају надлежност од себе. Тада настаје тзв. конфликт или сукоб надлежности, који је у првом случају позитиван сукоб надлежности, а у другом случају негативан сукоб надлежности. При томе, сукоб надлежности може бити и око стварне и око месне надлежности.

У Закону о општем управном поступку није до краја изведено који је орган надлежан за решавање сукоба надлежности, већ су уређена само правила која се односе на решавање сукоба надлежности.

Наиме, прописује се да сукоб надлежности настаје кад се два органа изјасне да јесу или да нису надлежни у истој управној ствари. Затим, прописује се да предлог за одлучивање о сукобу надлежности подноси орган који се последњи изјаснио да је надлежан или да није надлежан, као и да исти може поднети и странка. О сукобу надлежности између органа одлучује, у року од 15 дана од подношења предлога, орган који је прописом одређен. Тај орган одређује који је орган надлежан и како се отклањају последице радњи ненадлежног органа, те списе доставља надлежном органу.

С обзиром на чињеницу да су у закону који уређује правила општег управног поступка изостављене одредбе које утврђују надлежан орган за одлучивање о сукобу надлежности између органа на које се овај закон односи, уређење овог питања налазимо у посебним законима. Између осталог, Закон о државној управи прописује да сукоб надлежности између органа државне управе, између органа државне управе и имаоца јавних овлашћења и између ималаца јавних овлашћења решава Влада, као и да сукоб надлежности између подручних јединица органа државне управе решава руководилац органа државне управе.

14. Овлашћено службено лице

Орган поступа у управној ствари преко овлашћеног службеног лица. Овлашћено службено лице јесте лице које је распоређено на радно место које чине и послови вођења поступка и одлучивања у управној ствари, или само послови вођења поступка или предузимања појединих радњи у поступку. Дакле, овлашћење службеног лица везује се или произлази из описа његовог радног места утврђеног актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органу (вођење управног поступка и одлучивање у управној ствари или вођење управног поступка или предузимање радњи у поступку). У том смислу, закон уређује да руководилац органа доноси решење само ако службено лице није одређено.

Орган на погодан начин објављује која су службена лица овлашћена за одлучивање у управним стварима, а која само за вођење управног поступка или за предузимање појединих радњи у поступку пре доношења решења.

У вези са обезбеђењем објективности решавања у управном поступку није допуштено да поступак води, односно предузима остале појединачне радње у поступку, овлашћено службено лице у случају наступања било којег од разлога због кога се може посумњати у његову непристрасност. Прецизније, овлашћено службено лице мора бити изузето:

1. ако је у поступку странка, сведок, вештак или законски заступник или пуномоћник странке;
2. ако је са странком, законским заступником или пуномоћником странке крвни сродник у правој линији, а у побочној линији до четвртог степена закључно, супружник или ванбрачни партнер или сродник по тазбини до другог степена закључно, па и када је брачна заједница престала;
3. ако је са странком у односу старатеља, усвојитеља, усвојеника или хранитеља;
4. ако је са законским заступником или пуномоћником странке у односу усвојитеља или усвојеника;
5. ако је учествовало у првостепеном поступку;
6. ако остварује накнаду или друга примања од странке или је ангажовано у управном одбору, надзорном одбору или радном или стручном телу странке;
7. ако исход поступка може да му донесе директну корист или штету;
8. ако постоје друге чињенице које доводе у сумњу његову непристрасност.

Овлашћено службено лице у случају неког од наведених разлога за изузеће застаје с поступком и о томе обавештава лице и/или орган који одлучује о изузећу.

Изузеће службеног лица може да тражи и странка, тако што је у обавези да у захтеву наведе чињенице због којих сматра да постоји разлог за изузеће. У том случају, овлашћено службено лице одмах обавештава лице или орган који одлучује о изузећу.

О изузећу овлашћеног службеног лица, у року од пет дана од дана пријема обавештења овлашћеног службеног лица или захтева странке за изузеће, одлучује руководилац органа. О изузећу руководиоца органа одлучује орган који је прописом одређен, а ако тог органа нема, другостепени или надзорни орган.[76]

Ова правила примењују се и у вези са изузећем записничара и вештака, с тим што о њиховом изузећу одлучује овлашћено службено лице.

15. Сарадња и службена помоћ

15.1. Јединствено управно место

Успостављањем јединственог управног места не утиче се на надлежност органа нити на право странке да се директно обраћа надлежном органу, али има за циљ омогућавање странкама да се преко тог места обраћају надлежнима онда када је за остваривање једног или више права потребно поступање једног или више органа.

На јединственом управном месту врши се: поучавање подносиоца захтева, на начин како би то чинио надлежни орган, о томе шта је све органима потребно да би поступили по захтеву; примање захтева за признавање права или друго поступање у управној ствари, мишљења, објашњења, коментара, као и докумената и правних средстава, сагласно пропису, и њихово достављање надлежним органима; обавештавање подносиоца захтева о томе које је радње предузео надлежни орган и правним актима које је донео.

При томе, ове радње се могу вршити електронским путем, путем поште, или на други погодан начин. Рокови за одлучивање о захтеву странке пред надлежним органима почињу да теку од када је поднет уредан захтев на јединственом управном месту.

76 С тим у вези, потребно је напоменути да, у складу са чланом 60. Закона о државној управи, о изузећу службеног лица у министарству решава министар, а у органу у саставу и посебној организацији – директор. Министар решава и о изузећу директора органа у саставу, а о изузећу министра и директора посебне организације решава Влада. О изузећу службеног лица у имаоцу јавних овлашћења решава руководилац надлежног органа имаоца јавних овлашћења. У систему локалне самоуправе, сагласно члану 64. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС", бр. 129/07, 83/14 – др. закон и 101/16 – др. закон, 47/18 и 111/21 – др. закон), о изузећу начелника општинске управе, односно начелника управе за поједине области решава општинско веће, а о изузећу службеног лица у општинској управи решава начелник.

15.2. Међународна правна помоћ

У смислу правила процесног управног права, правна помоћ обухвата пружање помоћи иностраним органима, под условима узајамности. С тим у вези, установљено је правило да домаћи орган пружа помоћ иностраном органу када је то законом одређено или како инострани орган затражи ако то није супротно домаћем јавном поретку.

16. Странка у управном поступку и њено заступање

16.1. Појам странке

Странка у управном поступку јесте физичко или правно лице чија је управна ствар предмет управног поступка и свако друго физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка. Такође, странка у управном поступку може да буде и орган, организација, насеље, група лица и други који нису правна лица, под условима под којима физичко или правно лице може да буде странка, или кад је то одређено законом.

Заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности, који су организовани сагласно прописима, могу да имају својство странке у управном поступку ако исход управног поступка може да утиче на интересе које заступају.

16.2. Процесна способност

Да би неко могао да буде странка у поступку, поред специјалног услова који се односи на везу тог лица са конкретном управном ствари мора да испуни опште услове који се односе на правну и процесну (пословну) способност. И док правна способност, која значи способност лица да буде носилац права и обавеза и која се стиче рођењем (у законом прописаним случајевима и пре рођења, као нпр. *nasciturus*), није прецизирана Законом о општем управном поступку, процесна способност дефинисана је као способност странке која је потпуно пословно способна да може сама да предузима радње у поступку.

У вези са процесном способности, потребно је нагласити да наступање смрти физичког лица или престанак постојања правног лица, чија права, обавезе и правни интереси који су предмет конкретне управне ствари не могу да пређу на наследнике, односно правне следбенике, за последицу имају обустављање поступка.

16.3. Заступање странке

У управном поступку странка не мора принципијелно увек да учествује лично (осим у законом одређеним случајевима када је њено присуство обавезно), већ је могу заступати друга лица.

Законски заступник заступа странку која није процесно способна, правно лице предузима радње у поступку преко законског заступника или овлашћеног представника који је одређен општим актом правног лица, орган као странка у поступку предузима радње преко овлашћеног представника, организација која није правно лице преко лица које је одређено њеним актом, а насеље, група лица и друге странке које нису правна лица преко лица које овласте, ако друкчије није прописано. С тим у вези, орган пази по службеној дужности у току целог поступка да ли је странка заступана сагласно закону.

Привремени заступник се поставља странци: ако није процесно способна, а нема законског заступника; ако правно лице, организација, насеље и друга странка која није правно лице нема овлашћеног представника; ако странку заступа законски заступник чији су интереси супротни интересима странке; ако противне странке заступа исти законски заступник; ако радњу треба предузети према странци чије пребивалиште или боравиште није познато, а нема пуномоћника – све под условом да је ствар хитна, а поступак мора да се спроведе.

Привремени заступник поставља се и када радња не трпи одлагање, а странка, њен законски заступник, овлашћени представник или пуномоћник не могу бити благовремено позвани да присуствују радњи. О постављању привременог заступника орган одлучује решењем, а жалба против тог решења не одлаже његово извршење. Привремени заступник учествује само у поступку у коме је постављен и предузима само радње за које је постављен и док не престану разлози због којих је постављен. При томе, радње које предузме у границама овлашћења имају правна дејства као да их је предузела странка. Привремени заступник може да одбије заступање само из разлога одређених посебним прописима.

Када је у питању странка која није процесно способна, о постављању привременог заступника одмах се обавештава орган старатељства.

Пуномоћник је лице које странка или законски заступник странке овласти да је заступа у поступку, изузев да даје изјаве које само странка може дати.[77] Ипак, постојање пуномоћника не спречава странку да сама предузима радње у поступку.

Орган пази по службеној дужности у току целог поступка да ли је лице које се појављује као пуномоћник овлашћено за заступање. Пуномоћје се даје у писаном облику или усмено на записник, а ако посумња у истинитост пуномоћја, орган може наложити странци да поднесе оверено пуномоћје. Независно од тога, орган може дозволити да поједине радње у поступку предузме у име странке лице које није приложило пуномоћје, али само под условом да пуномоћје приложи у року који орган одреди. Обим пуномоћја процењује се из садржине пуномоћја, а може се дати за цео поступак или поједине радње и временски може да се ограничи.

77 На пример, изјаву о признању очинства.

Пуномоћник може бити свако потпуно пословно способано лице. Изузетак су једино лица која се баве надриписарством, којима орган ускраћује заступање решењем против кога је дозвољена жалба која не одлаже извршење решења. И у овом заступању, радње које предузме пуномоћник у границама пуномоћја имају правна дејства као да их је предузела странка.

Пуномоћје не престаје смрћу или губитком процесне способности странке или смрћу, губитком процесне способности или променом законског заступника странке, али наследник, правни следбеник странке, односно њен нови законски заступник може опозвати раније дато пуномоћје. Пуномоћје пак престаје смрћу или губитком процесне способности пуномоћника или престанком правног лица. Странка може увек опозвати пуномоћје, а пуномоћник може увек отказати пуномоћје изузев док траје нека радња у поступку.

Заједнички представник и заједнички пуномоћник странака. Две или више странке могу у истом поступку, ако друкчије није прописано, одредити која од њих иступа као заједнички представник или узети заједничког пуномоћника. И поред тога, постављањем заједничког пуномоћника или представника свака од тих странака задржава самосталност у поступку. Такође, орган може, ако друкчије није прописано, наложити странкама са истим захтевима да у одређеном року одреде лице које их представља или да узму заједничког пуномоћника. Међутим, ако странке то пропусте, орган може да им постави заједничког представника или пуномоћника, чија овлашћења трају док странке не одреде другог.

16.4. Стручни помагач

Стручни помагач је лице које странци у поступку у коме је потребно стручно познавање управне ствари даје објашњења и савете, али он није заступник странке.

16.5. Превођење и тумачи

Странка или други учесник у поступку, ако не разумеју српски језик, а поступак се не води на језику странке или другог учесника у поступку, има право на превођење. Ово право се остварује на лични захтев и омогућава ток поступка и обавештавање на језику и писму странке или другог учесника у поступку, односно језику и писму који разумеју.

Особа са инвалидитетом има право да општи са органом и прати ток поступка преко тумача, или на други одговарајући начин, у складу са законом.

17. Општење органа и странака

Општење органа и странака сагласно Закону о општем управном поступку обухвата радње које се односе на: начин општења органа и странака, поднеске којима се странка обраћа органу, записнике који се састављају о свим важнијим радњама у поступку, као и разгледање списа и обавештавање о току поступка.

18. Начин општења

Општење органа и странака настаје или иницијативом саме странке или иницијативом органа. Ово општење остварује се у писаном или усменом облику и мора бити у складу са основним начелима и правилима управног поступка (тј. мора се остваривати на брз и ефикасан начин, уз обезбеђење правне сигурности и економичности поступка).

Општење у писаном облику обухвата општење у папирном облику и електронским путем, при чему су у вези са електронским општењем предвиђена одређена правила која се односе на следеће:

1. орган је дужан да на својој веб-презентацији објављује обавештења о могућности електронског општења између органа и странке, о томе да се органу подносе електронска документа и да орган упућује странци електронска документа, као и о начину на који то чини;
2. странка електронским путем општи са органом ако се претходно са тим сагласи или ако је то посебним прописом одређено;
3. ако електронски документ који је послат странци није читљив, она може да захтева да јој орган упути тај документ у другом погодном облику, а иста правила важе и обрнуто, односно ако није читљив електронски документ који је послат органу, орган може захтевати да странка поднесе тај документ у другом погодном облику у року који одреди, уз обавештење странке о последицама непоступања на овај начин.

19. Поднесци

Поднесци, у смислу правила општег управног поступка, дефинисани су као захтеви, предлози, обрасци, пријаве, молбе, жалбе, представке, приговори, обавештења, саопштења и друге врсте писаног обраћања странке органу. Да би се по њему могло поступити, поднесак мора да буде разумљив и да садржи све што је потребно, а нарочито: лично или пословно име, пребивалиште, односно боравиште, седиште и назив органа коме се подноси, управну ствар која је предмет поступка, сврху поднеска, адресу на коју орган странци треба да доставља акте и потпис подносиоца поднеска. Ако је то прописом одређено, поднесак може имати и друкчију садржину.

Неуредним поднеском сматра се поднесак који има недостатке који орган спречавају да поступа по њему, ако није разумљив или ако

није потпун. У том случају орган у року од осам дана од пријема поднеска обавештава подносиоца на који начин да уреди поднесак и то у року који не може бити краћи од осам дана, уз упозорење на правне последице ако не поступи у остављеном року на указани начин. Неуредан поднесак који странка у остављеном року уреди сматра се као да је од почетка био уредан, а у супротном, орган решењем одбацује поднесак.

Поднесци се предају органу коме су насловљени, ако неки други орган није овлашћен да прими поднесак. Предају се непосредно органу, преко поште, дипломатско-конзуларног представништва, електронским путем, у складу са законом, или се саопштавају усмено на записник. Кратке и хитне изјаве, ако је то могуће по природи ствари, странке могу саопштити телефоном, телеграмом, електронским путем и на други погодан начин. Овлашћено службено лице о томе ставља забелешку у спису која садржи лично име лица које даје, и прима саопштење. Ако орган није надлежан да прими поднесак који му се предаје или саопштава, прослеђује га надлежном органу и о томе обавештава подносиоца, али ако не може да утврди који је орган надлежан, упозорава подносиоца да ће, без одлагања, решењем одбацити поднесак због ненадлежности.

Сваки поднесак који је орган примио евидентира се по редоследу пријема. Истовремено, орган је дужан да потврди пријем поднеска без наплаћивања таксе. Пријем поднеска послатог електронским путем потврђује се одмах, на исти начин на који је поднесак послат.

20. Записници

Записник се саставља о усменој расправи, другој важнијој радњи у поступку и о важнијим усменим изјавама странака, других учесника у поступку и трећих лица. У записник се уноси назив органа, радња која се предузима, место, дан и час када се радња предузима, управна ствар која је предмет поступка, лична имена овлашћених службених лица, присутних странака, њихових заступника и других лица и опис тока и садржине предузете радње и датих изјава, као и податак о исправама које су коришћене.

Лице које је дало изјаву у обавези је да тај записник потпише, а ако то одбије или оде са места предузимања радње пре него што је записник закључен, то се уноси у записник, са разлозима због којих је одбијено потписивање записника.

Записник који је сачињен сагласно пропису има својство јавне исправе и доказа о току и садржини предузетих радњи и датих изјава, изузев у деловима на које је стављена примедба.

21. Разгледање списа и обавештавање о току поступка

21.1. Право на разгледање списа и обавештавање

Право на разгледање списа има странка, а оно подразумева да може: разгледати списе у присуству службеног лица и о свом трошку умножити или добити копију списа, као и да јој се достави преко поште или на други погодан начин копија списа, о њеном трошку.

Право на разгледање списа има и заинтересовано лице које докаже свој правни интерес у одређеној управној ствари.

Списи се разгледају у просторијама органа који чува списе. У оправданим случајевима, списи могу да се разгледају у просторијама другог органа или дипломатско-конзуларном представништву Републике Србије.

Документи који се чувају у електронском облику могу се разгледати у електронском или штампаном облику.

Ограничења у остваривању овог права односе се само на разгледање записника о већању и гласању и нацрте решења. Такође, посебна правила важе и за списе који садрже тајне податке или податке о личности, са којима се поступа у складу са законом којим се уређује заштита тајних података, односно заштита података о личности. Наиме, податке о личности са којима се упозна у складу са законом странка може да користи само ради остваривања права, обавеза или правног интереса у том управном поступку, као и права, обавеза или правног интереса на који може да утиче исход тог управног поступка.

У складу са начелом делотворности и економичности поступка, установљено је правило да износ трошкова остваривања права на разгледање списа не може прећи износ неопходних трошкова органа за израду и достављање копије списа.

Поред разгледања списа, странка, заинтересовани орган и заинтересовано лице које докаже свој правни интерес имају право на обавештавање о току поступка.

21.2. Захтев за разгледање списа и обавештавање о току поступка

Захтев за разгледање списа, као и захтев за обавештавање о току поступка, подноси се у писаном облику или усмено, а на тражење органа заинтересовано лице, у писаном или усменом облику, дужно је и да образложи свој правни интерес.

Орган је дужан да у року од осам дана од пријема захтева обавести странку или заинтересовано лице о томе како могу да разгледају и умноже списе и добију копију списа, или да решењем одбије захтев. Ако орган у наведеном року ништа не предузме, или одбаци, односно одбије захтев решењем, подносилац захтева може да поднесе жалбу другостепеном органу у року од осам дана.

22. Обавештавање

22.1. Појам и начин обавештавања

Обавештавање је радња којом орган на погодан начин извештава странку и другог учесника о поступању у управној ствари. Правила обавештавања странке једнако се примењују и на друге учеснике у поступку, ако законом није друкчије одређено.

Начин обавештавања бира орган, водећи рачуна о правној заштити странке, јавности обавештавања, економичном трошењу средстава и једноставности у поступку. У складу са тим, странка се може обавештавати електронским путем, путем поште, достављањем или на други погодан начин, или усмено, ако је присутна. Само кратка и хитна обавештења могу да се дају телефоном, електронским путем или на други погодан начин, о чему се ставља забелешка у спису која садржи лично име лица које даје и прима обавештења.

Правило је да се обавештава сама странка, осим у случају ако има законског заступника, пуномоћника или пуномоћника за пријем обавештења, када се они обавештавају.

Ради заштите странака у случају грешака у обавештавању, сматра се да је обавештење извршено на дан када је стварно извршено.

22.2. Места на којима се врши обавештавање

Странка се, по правилу, обавештава у стану, пословној просторији или на радном месту, а адвокат – у његовој канцеларији, при чему обавештавање може да се изврши и лицу запосленом у канцеларији.

Обавештавање је могуће и на другом месту, ако се прималац обавештења са тим сагласи.

У случају промене пребивалишта или боравишта физичког лица или седишта правног лица, странка и законски заступник странке дужни су да одмах о томе обавесте орган. Ако то пропусте, а службено лице не може да ступи у контакт с њима, странка се даље обавештава јавним достављањем.

Међутим, када пуномоћник или пуномоћник за пријем обавештења промени пребивалиште или боравиште, а о томе не обавести орган, обавештавање се даље одвија као да пуномоћник није одређен.

22.3. Обавештавање у посебним случајевима

Обавештавање у посебним случајевима подразумева посебна правила обавештавања физичких и правних лица која се налазе у иностранству, лица која се налазе у Војсци Србије, припадника специјалних јединица министарства надлежног за унутрашње послове и лица која су лишена слободе.

Физичка и правна лица која се налазе у иностранству обавештавају се непосредно или дипломатским путем, ако потврђеним међународним уговором није друкчије предвиђено.

Лица која се налазе у Војсци Србије обавештавају се преко надлежне команде, а припадници специјалних јединица министарства надлежног за унутрашње послове преко њихове команде. Лица која су лишена слободе обавештавају се преко управе установе у којој се налазе. Обавештавање ових лица је извршено када се писмено преда примаоцу.

22.4. Пуномоћник за пријем обавештења

Странка може да одреди пуномоћника коме се упућују сва писмена која су насловљена на странку (пуномоћник за пријем обавештења), кад странка о њему у писаном облику или усмено извести орган који води поступак. Ако се странка или законски заступник странке налазе у иностранству, а немају пуномоћника у Републици Србији, орган им, при упућивању првог писмена, оставља рок који не може бити дужи од 30 дана да одреде пуномоћника за пријем обавештења. При томе, упозорава странку и законског заступника да ће, у случају да то пропусте да ураде, поставити о њиховом трошку пуномоћника за пријем обавештења.

Сматра се да је странка примила писмено када га прими пуномоћник за пријем обавештавања.

У случају више од пет странака у истом поступку које немају супротне интересе и заједничког пуномоћника, посебно је уређена дужност да, на захтев органа, одреде заједничког пуномоћника за пријем обавештења, у року који орган одреди. Ако то пропусте, орган им, о њиховом трошку, поставља заједничког пуномоћника за пријем обавештења. Овај пуномоћник за пријем поднеска је овлашћен да изјави правно средство у име странке ако странци не може да проследи писмено, а она може да пропусти рок за изјављивање правног средства.

23. Поступци обавештавања

23.1. Обавештавање електронским путем

Обавештавање електронским путем може да буде неформално и формално. Формално обавештавање електронским путем одвија се сагласно закону и обавезно укључује потврду којом се доказује пријем документа. Формално обавештавање електронским путем изједначено је са достављањем.

23.2. Обавештавање путем поште

Обавештавање путем поште врши се обичном или препорученом поштом. У случају упућивања писмена обичном поштом, сматра се да

га је прималац примио седмог дана од када је предато поштанском оператору, ако је упућено на адресу у Републици Србији, односно петнаестог дана од када је предато поштанском оператору ако је упућено на адресу у иностранству. Прималац може да доказује да је писмено касније примио, односно да га није примио. У случају упућивања писменог препорученом поштом, сматра се да га је прималац примио на дан који стоји у потврди о пријему пошиљке. Обавештавање препорученом поштом изједначава се са достављањем.

23.3. Достављање

Достављање, као вид обавештавања, може бити лично, посредно и јавно. Лично и посредно достављање орган врши преко свог службеног лица или се врши преко поштанског оператора или електронским путем, у складу са законом. Прималац писмена може бити само изузетно позван да преузме писмено, ако то налажу природа или значај писмена.

Достављање правном лицу врши се предајом писмена у седишту правног лица запосленом лицу у правном лицу, односно на посебну адресу за пријем поште која је регистрована у складу са законом, или заступнику правног лица на адресу из јавног регистра, односно на адресу његовог пребивалишта.

Време достављања одређено је законом и оно се врши радним даном од 8 до 20 сати, осим ако орган из нарочито важних разлога одлучи да се достављање изврши и у дан када се не ради, као и после 20 сати.

Лично достављање обавезно је када од дана достављања почиње да тече рок који не може да се продужи, ако законом није друкчије предвиђено. Лично достављање састоји се од уручења писмена лицу коме је оно насловљено (прималац), а ако прималац писмена одбије уручење, службено лице органа или поштански оператор (достављач) о томе сачињава белешку и потом оставља обавештење на месту на коме је писмено требало да буде уручено, у коме назначава лично име примаоца, податке којим се писмено идентификује, просторију унутар органа у којој писмено може да се преузме, рок у коме се преузимање може извршити и датум када је обавештење остављено.

У случају када службено лице органа или поштански оператор (достављач) не затекне примаоца писмена на адреси на којој је требало да му се уручи писмено, поново ће покушати доставу у року од 24 сата, а ако се прималац писмена поново не затекне на адреси на којој је требало да му се уручи писмено, достављач о томе сачињава белешку и потом оставља обавештење на месту на коме је писмено требало да буде уручено, у коме назначава лично име примаоца, податке којим се писмено идентификује, просторију унутар органа у којој писмено може да се преузме, рок у коме се преузимање може извршити и датум када

је обавештење остављено. У овом случају, сматра се да је лично достављање извршено када истекне 15 дана од кад је обавештење остављено на месту на коме је писмено требало да буде уручено.

Посредно достављање може да се изврши ако лично достављање није обавезно, а прималац није пронађен на адреси на којој је требало да му се уручи писмено. У том случају, писмено може да буде уручено другом лицу које прихвати да га потом преда примаоцу и то, ако је могуће, најпре сваком пунолетном члану домаћинства примаоца или лицу које ради са примаоцем ако писмено треба да се преда на радном месту примаоца, а не може бити уручено лицу које је противна странка у истом поступку. Доставницу потписује друго лице коме је писмено уручено, при чему достављач уноси у доставницу и однос другог лица са примаоцем и датум када је другом лицу писмено уручено. Ако друго лице не прихвати да му се писмено уручи, оно се оставља на месту на коме је требало да буде уручено примаоцу, а време и датум остављања писмена и рок после кога се сматра да је достављање извршено назначавају се на коверти и у доставници. Достављање се сматра извршеним када истекне 15 дана од кад је писмено уручено другом лицу или од када је оно остављено на месту на коме је требало да буде уручено примаоцу.

Доставница је потврда о томе да је лично или посредно достављање извршено, која садржи лично име и адресу лица и податке којим се идентификује уручено писмено. Потписују је достављач и прималац или друго лице коме је писмено уручено. Они бројевима и словима на доставници уносе датум када им је писмено уручено. Ако прималац или друго лице коме је писмено уручено одбије да потпише доставницу, достављач то бележи на доставници и бројевима и словима исписује датум уручења писмена, чиме се сматра да је достављање уредно извршено. Доставница може бити у електронском облику.

Јавно достављање се врши ако ниједан други начин достављања није могућ, ако се доставља решење које се тиче већег броја лица која нису позната органу, а достављање на други начин није било могуће или одговарајуће, и у другим случајевима одређеним законом. Овај вид достављања састоји се од објављивања писмена на веб-презентацији и огласној табли органа, али то може бити и објављивање у службеном гласилу, дневним новинама или на други погодан начин. Јавно достављање је извршено када истекне 15 дана од када је писмено објављено на веб-презентацији и огласној табли органа, а орган може из оправданих разлога да продужи овај рок. Ако се јавно доставља решење, његово образложење може да буде изостављено, при чему се уз решење дају обавештења о месту, просторији и начину увида у образложење.

24. Рокови

24.1. Одређивање и продужење рокова

За предузимање појединих радњи у поступку могу да буду одређени рокови. По правилу, ови рокови одређени су законом или другим прописом, а ако нису, одређује их, с обзиром на околности случаја, овлашћено службено лице које води поступак. Рокови које одређује овлашћено службено лице, као и рокови одређени законом или прописима за које је предвиђена могућност продужења, могу се продужити на захтев заинтересованог лица, ако је захтев поднет пре истека рока и ако постоје оправдани разлози за продужење.

24.2. Рачунање рокова

Рокови се рачунају на дане, месеце и године. У вези са тим, утврђена су одређена правила, па тако ако је рок одређен на дане, дан када је обавештавање извршено, односно дан у који пада догађај од ког се рачуна трајање рока не урачунава се у рок, већ се почетак рока рачуна од првог наредног дана, а рок који је одређен на месеце, односно на године завршава се истеком оног дана, месеца, односно године који по свом броју одговара дану када је обавештавање извршено, односно дану у који пада догађај од ког се рачуна трајање рока (ако тог дана нема у последњем месецу, рок истиче последњег дана у том месецу).

Истек рока може се означити и календарским даном. Почетак и ток рокова не спречавају дани у којима орган не ради, а ако последњи дан рока пада на дан у коме орган не ради, рок истиче кад протекне први наредни радни дан.

24.3. Одржање рока

Поднесак је предат у року ако надлежни орган прими поднесак пре него што рок истекне. Ако се рок у коме може да се предузме нека радња рачуна у данима, месецима или годинама сматра се да је рок одржан ако је радња предузета пре истека последњег дана рока.

Правилима општег управног поступка утврђен је дан пријема поднеска који је предат препорученом поштом – сматра се да је то дан када је предат поштанском оператору, али није уређено време када је примљен поднесак који је упућен електронским путем, већ се само прописује могућност уређења тог питања посебним прописом.

24.4. Враћање у пређашње стање

Враћање у пређашње стање дозвољава се странци:

1. која из оправданог разлога пропусти рок за предузимање радње у поступку па изгуби право да је предузме;
2. која је из незнања или очигледне грешке поднесак предала благовремено, али ненадлежном органу;
3. која је очигледном омашком прекорачила рок, под условом да су кумулативно испуњена два услова: да надлежни орган прими поднесак у наредна три дана од прекорачења рока и да странка због прекорачења губи неко право.

Странка је дужна да у предлогу за враћање у пређашње стање наведе чињенице које су довеле до пропуштања и учини их барем вероватним, а овај предлог не може да се заснива на чињеницама које је орган већ оценио као недовољан разлог за продужење рока. Ако се враћање у пређашње стање предлаже због тога што је пропуштен рок за предају поднеска, прилаже се и тај поднесак. Предлог за враћање у пређашње стање не зауставља ток поступка, али орган који одлучује о предлогу може да застане с поступком док решење о предлогу не постане коначно.

У вези са роковима за подношење предлога за враћање у пређашње стање предвиђено је да се подноси у року од осам дана од када је престао разлог који је изазвао пропуштање, односно ако је странка касније сазнала за пропуштање, у року од осам дана од када је сазнала за пропуштање. После истека три месеца од пропуштања не може се тражити враћање у пређашње стање, изузев ако је пропуштање изазвано вишом силом, а није дозвољен ни предлог за враћање у пређашње стање због пропуштања рока за подношење предлога за враћање у пређашње стање.

Предлог за враћање у пређашње стање подноси се органу пред којим је требало предузети пропуштену радњу, који решењем и одлучује о предлогу. Ако у управној ствари постоји противна страна, пружа јој се прилика да се изјасни о предлогу, ако се предлог не заснива на општепознатим чињеницама. У случају одобрења, поступак се враћа у стање у коме се налазио пре пропуштања и поништавају се решења и закључци који су донети услед пропуштања. Против решења којим је одобрено враћање у пређашње стање жалба није дозвољена, изузев ако је предлог био неблаговремен или недозвољен.

25. Трошкови поступка

Трошкови поступка јесу издаци за таксе, лични трошкови странке (трошкови доласка и губитка времена и зараде), неопходни и оправдани трошкови заступања странке и трошкови усмене расправе и

извођења доказа (стварни трошкови сведока и стварни трошкови и награде вештака, тумача, преводилаца и привремених заступника, трошкови увиђаја и сл.), као и посебни издаци у готовом новцу органа који води поступак (путни трошкови службених лица, огласи и слично).

Редовне трошкове поступка сноси орган, који сноси и трошкове поступка који је покренут по службеној дужности и повољно окончан по странку, ако законом није друкчије предвиђено. Међутим, у поступку покренутом по захтеву странке трошкове сноси странка која га је покренула. У вишестраначком поступку (у коме учествују две странке или више њих са супростављеним интересима), странка чијим захтевом је покренут поступак који је окончан неповољно за њу надокнађује противној странци оправдане трошкове, сразмерно делу захтева у којем није успела. Поступак окончан поравнањем има за последицу да свака странка сноси своје трошкове поступка, ако у поравнању није друкчије одређено.

У поступку по жалби, ако жалба буде одбачена или одбијена или жалилац одустане од жалбе, трошкове другостепеног поступка сноси жалилац, док, ако буде усвојена, трошкове другостепеног поступка сноси орган који је одлучивао у првом степену.

Лице које учествује у поступку сноси трошкове радњи које проузрокује својом кривицом.

При томе, правила општег процесног закона уређују питање ко претходно, односно док се не одлучи о томе, сноси трошкове поступка. С тим у вези, потребно је нагласити да странка сноси трошкове поступка који је покренут њеним захтевом или жалбом, а ако у првостепеном поступку учествују противне странке, свака претходно сноси своје трошкове. Ако је поступак покренут захтевом странке, а са сигурношћу може да се предвиди да ће испитни поступак изазвати посебне новчане издатке (због увиђаја, вештачења, доласка сведока и сл.), орган може решењем наложити странци да у одређеном року унапред положи новац којим се покривају предвиђени новчани издаци. Ако странка то пропусти, орган може одустати од извођења доказа или обуставити поступак, ако настављање поступка није у јавном интересу. Исто важи и кад је странка предложила обезбеђење доказа пре покретања поступка.

Странка може до окончања поступка захтевати накнаду трошкова. О овом захтеву и трошковима поступка одлучује се решењем првостепеног органа о управној ствари, а ако другостепени орган по жалби сам реши управну ствар, он одлучује и о трошковима првостепеног и другостепеног органа.

На накнаду стварних трошкова који су настали у вези са поступком имају право сведоци, а други учесници у поступку – вештаци, тумачи, преводиоци и привремени заступници, имају право на награду. Они су дужни да захтевају накнаду стварних трошкова и награду још

при предузимању тражене радње, а најкасније у року од осам дана од предузимања радње, иначе губе та права. С тим у вези, постоји и обавеза овлашћеног службеног лица да их упозори на последице пропуштања да поставе захтев, о чему сачињава службену белешку у записник.

Странка може бити ослобођена од плаћања трошкова у целини или делимично само у законом прописаним случајевима: ако не може да сноси трошкове без штете по своје нужно издржавање или нужно издржавање своје породице или ако је то предвиђено потврђеним међународним уговором. О том захтеву се одлучује решењем.

26. Првостепени поступак

26.1. Покретање поступка и захтеви странака

26.1.1. Начин покретања поступка

Поступак се покреће захтевом странке или по службеној дужности.

По службеној дужности поступак се покреће кад је то прописом одређено или кад орган утврди или сазна да је, с обзиром на чињенично стање, неопходно да се заштити јавни интерес. Пре покретања поступка по службеној дужности који није у интересу странке орган прибавља информације и предузима радње да би утврдио да ли су испуњени услови за покретање поступка и, ако јесу, доноси акт о покретању поступка (закључак, налог и сл.). Акт о покретању поступка не доноси се ако орган доноси усмено решење. При покретању поступка по службеној дужности, орган узима у обзир и представке грађана и организација и упозорења надлежних органа. Поступак не може да се покрене по службеној дужности у управним стварима у којима по закону или природи ствари поступак може да се покрене само захтевом странке.

26.1.2. Тренутак покретања поступка

Тренутак покретања поступка одређује се у зависности од начина покретања поступка, односно да ли је поступак покренут поводом захтева странке или по службеној дужности, и у оквиру *ex officio* максиме да ли је поступак који се покреће у интересу или није у интересу странке.

Поступак поводом захтева странке сматра се покренутим када орган прими захтев странке, док се поступак по службеној дужности сматра покренутим када орган предузме било коју радњу ради вођења поступка (у случају када је поступак у интересу странке), односно кад је странка обавештена о акту о покретању поступка (у случају када поступак није покренут у интересу странке).

Поред новина које се односе на обавезу органа да о покренутом поступку по службеној дужности који није у интересу странке донесе акт о покретању поступка, Закон о општем управном поступку детаљније уређује његове саставне делове, који поред осталог садрже позив за усмену расправу и чињенице на основу којих је орган утврдио да су испуњени услови за покретање поступка, о којима се странка може изјаснити.

На достављање обавештења странци о акту о покретању поступка прописана је сходна примена одредаба којима се уређује достављање.[78]

26.1.3. Одбацивање захтева странке

Одбацивање захтева странке је могуће само у законом прописаним ситуацијама, односно:

1. када у захтеву није реч о управној ствари;
2. орган није надлежан за одлучивање о управној ствари, а не може да одреди ко је надлежан;
3. подносилац захтева очигледно није ималац права или правног интереса о коме се одлучује у управном поступку;
4. захтев није поднет у року;
5. у истој управној ствари већ се води управни или судски поступак или је о њој већ правноснажно одлучено решењем којим је странци признато право или наложена нека обавеза; и
6. ако захтев не буде уређен у року који је одредио орган у смислу одредаба Закона о општем управном поступку о неуредном поднеску.

Ови разлози могу бити основ за одбацивање захтева странке у току целог поступка. Надлежни орган не може да задржава доношење решења којим се одбацује захтев странке, јер се тим решењем, у ствари, одлучује о меритуму странке (замењује решење о главној ствари) и омогућава незадовољној странци да покрене жалбени поступак.

26.1.4. Захтев да се призна својство странке

Ко може имати својство странке у управном поступку уређено је правилима закона који уређује општи управни поступак. Прецизније, странка у управном поступку може да буде:

– физичко или правно лице чија је управна ствар предмет управног поступка и свако друго физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка;
– орган, организација, насеље, група лица и други који нису правна лица, под условима под којима физичко или правно лице може да буде странка, или кад је то одређено законом.

---

78 Чл. 72–78. Закона о општем управном поступку.

Такође, својство странке у управном поступку, ако исход управног поступка може да утиче на интересе које заступају, могу да имају заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности, који су организовани сагласно прописима.

И док се то својство признаје странци која је покренула поступак од тренутка пријема захтева (изузев у случају разлога за одбацивање захтева, јер подносилац захтева очигледно није ималац права или правног интереса о коме се одлучује у управном поступку), другом физичком или правном лицу на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка то својство може се признати до окончања другостепеног поступка, по претходно поднетом захтеву за признавање тог својства. О овом захтеву се одмах упознају остале странке, да би се изјасниле.

26.1.5. Покретање поступка јавним саопштењем и спајање више управних ствари у један поступак

Орган може да покрене поступак јавним саопштењем према већем броју лица која му нису позната или не могу да се одреде, ако могу да имају својство странке у поступку и ако се ради о битно истом захтеву према свима њима.[79]

Дакле, за покретање поступка јавним саопштењем потребно је да постоји објективни основ, тј. јавни интерес и да се ради о неодређеном броју лица која у тој управној ствари могу имати својство странке. Сврха оваквог начина покретања поступка је да се идентификују странке према којима постоји законом прописана обавеза, односно управно овлашћење органа да обезбеди утврђивање релевантних чињеница, односно извршење обавезе. Поступак је покренут када се јавно саопштење објави на веб-презентацији и огласној табли органа, а може се објавити и у службеном гласилу, дневним новинама или на други погодан начин.

Стварно надлежан орган води један управни поступак (у једном предмету) када је у питању више странака чија се права или обавезе заснивају на истом или сличном чињеничном стању и истом правном основу. Да би ова могућност имала примену, морају кумулативно бити испуњени сви наведени услови.

Такође, под истим условима једна странка или више њих могу да остваре више различитих захтева у једном управном поступку (јединство лица на које се односи поступак).

Кроз законске одредбе о спајању више управних ствари у један поступак пуну примену нашло је начело делотворности и економичности поступка, јер се тамо где је то могуће, у истим или сличним управним

79 На пример, јавно саопштење у поступку за обнову уписа чињенице рођења, закључења брака и смрти због нестанка или уништења матичних књига у којима су ове чињенице биле уписане, покреће се јавним саопштењем.

стварима (у погледу предмета и правног основа), поступак води као један и јединствен.

И на крају, с обзиром на то да вођење управног поступка од стране једног органа, односно овлашћеног службеног лица, са више захтева и странака у оквиру истог предмета, може да изазове онемогућавање или отежавање законитог управног поступања и одлучивања (на пример, због неподударности чињеница), па је уређено правило према коме свака странка задржава право да самостално иступа у поступку који је покренут јавним саопштењем или у коме је више управних ствари спојено у један поступак.

26.1.6. Измена захтева

Измена захтева је једно од важних питања у уређењу права странке на располагање захтевом. Стога је законом уређено да странка може да измени захтев док не буде обавештена о решењу првостепеног органа. Иако се овим не врши прецизирање измене захтева у погледу обима и садржине, она подразумева или проширење поднетог захтева или стављање новог захтева уместо ранијег. Измена захтева не мора да се заснива на истом правном основу, али је неопходно да се заснива на битно истом чињеничном стању. О томе да ли је измена захтева недозвољена орган одлучује решењем након што странка, у складу са одредбама о општењу органа и странака, упозна орган са новелираним захтевом.

26.1.7. Одустанак од захтева

Одустанак од захтева није карактеристика само управног поступка, већ је заједнички за све поступке (парнични, кривични и др.). Странка може потпуно или делимично да одустане од захтева док не буде обавештена о решењу другостепеног органа. Сматра се да је странка одустала од захтева и ако њено понашање очигледно указује да више нема интереса да учествује у поступку. У том случају, решењем се обуставља поступак, изузев када се противна страна противи обустављању поступка или када је настављање поступка, који је могао бити покренут и по службеној дужности, у јавном интересу. Трошкове поступка који су настали до обустављања поступка сноси странка која је одустала од захтева.

26.1.8. Поравнање

Поравнање представља посебну врсту уговора којим странке са супротним интересима споразумно уређују своје спорне односе поводом којих се води управни поступак.[80] Оно је ретко у управном поступку који се заснива по правилу на једностраначким стварима у којима

80 Драган Милков, *о. с.*, стр. 161.

странка остварује неко право или јој се утврђује нека обавеза и у коме се само изузетно решава спор између две или више странака.

Ипак, потребно је нагласити да, у случају постојања спорног односа, орган у току целог поступка настоји да се противне странке у целини или делимично поравнају, а само поравнање мора бити јасно и одређено и не сме бити на штету јавног интереса или правних интереса трећих лица.

Поравнање се уписује у записник о поравнању и закључено је када странке прочитају и потпишу записник о поравнању. На захтев странака може им се издати оверен препис записника, који има снагу извршног решења донетог у управном поступку, а његова последица је обустављање поступка у целини или делимично, о чему орган доноси решење.

27. Прекид поступка

Орган прекида поступак решењем ако:

1. законски заступник странке умре или изгуби процесну способност – док се странци не постави привремени заступник или не одреди законски заступник;
2. законски заступник физичког лица не показује потребну пажњу у заступању – док орган старатељства не одлучи о томе кога ће поставити за новог законског заступника;
3. странку заступа законски заступник чији су интереси супротни интересима странке или ако противне странке заступа исти законски заступник – док орган старатељства не одлучи о томе кога ће поставити за новог законског заступника
4. наступе правне последице стечаја – док стечајни управник не ступи у поступак.

Жалба против решења о прекиду поступка не одлаже извршење решења, а док је поступак прекинут, не теку рокови за предузимање радњи у поступку, нити рок у коме је орган дужан да изда решење.

28. Обустављање поступка

Поступак се обуставља ако орган нађе да нема услова да се даље води, а закон не налаже да се поступак настави. Орган обуставља поступак решењем.

29. Ток поступка до доношења решења

Управни поступак подразумева низ радњи које се обављају у току поступка, а које имају за циљ утврђивање правно релевантног чињеничног стања на основу којег се одлучује управна ствар и доноси решење (по захтеву странке или по службеној дужности).

29.1. Начин утврђивања чињеница у поступку

Орган утврђује чињенице и околности од значаја за поступање у управној ствари. При покретању поступка странка не мора да прибави доказе које може да прибави орган, нити уверења и друге исправе које органи нису дужни да издају. Међутим, ако се не ради о чињеницама које су општепознате, странка је дужна да за своје наводе предложи доказе и да их поднесе органу, ако је могуће. Такође, чињенично стање на коме заснива свој захтев странка је дужна да изнесе тачно, потпуно и одређено.

29.2. Дужност органа да прибави податке по службеној дужности

У складу са одређењем правила о начину утврђивања чињеница у поступку, орган је дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање.

Сходно томе, ако службену евиденцију води други орган, орган који води поступак дужан је да хитно затражи податке, а замољени орган да бесплатно уступи податке у року од 15 дана, ако није друкчије прописано. Међутим, када се тражени подаци могу добити електронским путем, замољени орган је дужан да их достави у најкраћем року.

У вези са дужностима органа да прибави податке по службеној дужности, потребно је нагласити посебна правила која се односе на поступак који се покреће по захтеву странке. Наиме, у том случају орган може да врши увид, прибавља и обрађује личне податке о чињеницама о којима се води службена евиденција само када је то неопходно за одлучивање, осим ако странка изричито изјави да ће те податке прибавити сама.

Ипак, полазећи од начела делотворности и економичности поступка, законодавац предвиђа да се захтев за покретање поступка сматра неуредним у случају ако странка која је изричито изјавила да ће податке прибавити сама, у року не поднесе личне податке неопходне за одлучивање органа.

29.3. Увид, прибављање, обрада и уступање, података о чињеницама о којима се води службена

Начин на који државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења врше увид, прибављају, обрађују и уступају, односно достављају податке о чињеницама о којима се води

службена евиденција из регистара и евиденција у електронском облику, а који су неопходни за одлучивање у управном поступку, ближе су уређени Правилником о начину на који органи врше увид, прибављају, обрађују и уступају, односно достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција из регистара у електронском облику, а који су неопходни за одлучивање у управном поступку.[81]

29.3. Начин вршења увида, прибављања, обраде и уступања података о чињеницама о којима се води службена евиденција из регистара у електронском облику

Успостављање и вођење регистара и евиденција у електронском облику. Органи воде регистре и евиденције из своје области и успостављају их у електронском облику, у складу са законом, у оквиру којих прикупљају, обрађују и чувају податке који се могу налазити само у Републици Србији, а само изузетно налози за електронску комуникацију органа који обављају делатност изван Републике Србије, могу се налазити ван Републике Србије, уз прописане мере безбедности.

Такође, органи који воде регистре и евиденције у електронском облику дужни су да прикупљање, управљање, чување и коришћење података организују на начин уређен прописима о заштити података о личности.

Коришћење података из регистара и евиденција у електронском облику. Орган који води регистре из своје области у складу са посебним законима, податке и документа у електронском облику из тих регистара размењује са другим органима преко Сервисне магистрале органа.

Прецизније, подаци и електронска документа прибављају се и уступају у оквиру Јединствене информационо-комуникационе мреже електронске управе или на други безбедан начин преко Сервисне магистрале органа – централизоване софтверско-хардверске платформе за интеграцију и управљање електронским услугама органа, коју је успоставила служба Владе надлежна за пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе.[82]

Орган који прибавља податке из регистара и евиденција у електронском облику преузима те податке на основу једног од законом утврђених јединствених идентификатора[83], без додатних провера, изузев

81 „Службени гласник РС“, број 57/19.

82 Канцеларија за информационе технологије и електронску управу основана је Уредбом о утврђивању Канцеларије за информационе технологије и електронску управу као пружаоца услуге квалификоване електронске доставе („Службени гласник РС“, број 69/22).

83 Јединствени матични број грађана, јединствени образовни број, јединствени број који додељује Централни регистар обавезног социјалног осигурања за потребе

у случају ако постоји сумња органа који води регистар, односно евиденцију у тачност података садржаних регистру, односно евиденцији. У тим околностима, орган надлежан за вођење регистара, односно евиденције у електронском облику дужан је да пре уступања, изврши проверу података. За то време податак мора бити означен статусом „Податак је у статусу провере" и не може се преузети.

У складу са начелима електронске управе, као и начелом делотворности и економичности у управном поступку, орган који води регистар, односно евиденцију дужан је да одмах, а најкасније у року од три радна дана од дана подношења захтева, достави податке неопходне за електронско управно поступање и вођење других регистара, при чему води евиденцију о сваком приступу и увиду у електронске документе и податке из своје надлежности, која обавезно садржи податаке о идентитету овлашћеног лица (јединствени матични број грађана и лично име), датуму и времену приступа и скупу података којима се приступало.

Начин коришћења података. Служба Владе надлежна за пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе дефинише односно обезбеђује да органи врше увид, прибављају, обрађују и уступају, односно достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција из регистара: 1) достављањем упита ка регистру преко Информационог система за размену података из регистара преко Сервисне магистрале органа (*Систем за размену података)* или 2) прибављањем података упитом ка регистру и уписивањем у софтверско решење органа који води поступак преко Сервисне магистрале органа.

Исто тако, ова служба Владе успоставља део софтверског решења – модул на Порталу еУправа која омогућава одабир начина коришћења података у поступку и подношење електронског захтева за приступ подацима из регистра (један или оба наведена начина коришћења података – модул).

Успостављање техничких услова за увид, прибављање, обрађивање и уступање, односно достављање података из регистара и евиденција. Орган надлежан за вођење регистра, односно евиденције успоставља техничке услове за увид, прибављање, обрађивање и уступање, односно достављање података из регистара, односно евиденција, електронским путем и одређује начин коришћења података за регистре, односно евиденције из своје надлежности који, заједно са веб-сервисом, уписује у Каталог веб-сервиса.

Такође, орган надлежан за вођење регистра, односно евиденције именује и ауторизује администратора органа надлежног за вођење регистра, док орган који води поступак именује и ауторизује администратора и овлашћена службена лица органа који воде поступак.

обавезног социјалног осигурања обвезницима доприноса и осигураним лицима, лични број осигураника, матични број и порески идентификациони број.

Захтев за вршење увида, прибављање, обрађивање и уступање, односно достављање података. Администратор органа овлашћен за подношење електронског захтева за увид, прибављање, обрађивање и уступање, односно достављање података (подносилац захтева), захтев подноси путем модула, који обухвата: назив управне ствари, правни основ за увид и прибављање података (ако пропис има рок важења наводи се и датум престанка његовог важења), назив органа надлежног за вођење регистра, назив органа који води поступак, односно врсту органа којима је поверено вођење поступка за који су потребни подаци, начин коришћења података, као и захтевани веб-сервис из каталога веб-сервиса.

Приликом подношења појединачних захтева за увид прибављање, обрађивање и уступање, односно достављање података, подносилац добија електронско обавештење о статусу поднетог захтева, а админиостратор органа надлежног за вођење регистра поступа по овом захтеву у року од осам дана од дана подношења захтева. Претходно, ако администратор органа надлежног за вођење регистра утврди да постоје недостаци у вези са поднетим захтевом, о томе обавештава подносиоца захтева преко модула и, након усаглашавања, одобрава приступ.

Прибављање података из регистра у целости. Поред омогућавања подношења појединачних захтева за увид, прибављање, обрађивање и уступање, односно достављање података о кориснику (странка у поступку), орган који води регистар, односно евиденцију може обезбедити бесплатан увид, прибављање, обрађивање и уступање, односно достављање података из регистара у целости.

У том случају, администратор органа који води регистар у модулу уписује датум достављања података и означава опрему, односно средство за уступање података из регистра, а орган који води поступак води евиденцију о датуму уписа података из регистра у целости у софтверско решење.

29.4. Непосредно одлучивање

Орган може непосредно да одлучи о управној ствари:

1. ако је чињенично стање утврђено на основу чињеница и доказа које је странка изнела у захтеву или на основу општепознатих чињеница или чињеница које су познате органу;
2. ако чињенично стање може да се утврди на основу података из службених евиденција, а странка не мора да се изјасни ради заштите њених права и правних интереса;
3. ако се доноси усмено решење, а чињенице на којима се оно заснива су учињене вероватним и ако је то посебним законом одређено.

У поступку непосредног одлучивања од странке се не узима изјава и не води испитни поступак.

29.5. Привремене мере

Привремене мере су новина у уређењу питања која се односе на ток управног поступка. Орган може привремену меру одредити у складу са законом (посебним законом у одређеној управној области који утврђује привремене мере), о чему доноси привремено решење које издаје без одлагања.

29.6. Испитни поступак

Испитни поступак води се ако у поступку непосредног одлучивања не могу да се утврде чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари или ако странкама мора да се пружи прилика да се изјасне ради заштите њихових права и правних интереса. Странка има право да се у испитном поступку изјасни о чињеницама које су изнете и о понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа, поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима, износи чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари, предлаже доказе, износи правне тврдње и побија тврдње које се не слажу с њеним. У овом поступку орган је дужан да упозори странку, сведока и вештака да могу да ускрате давање изјаве, односно сведочење или вештачење под условима прописаним овим законом, као и да је давање лажног исказа кривично дело. У испитном поступку странци мора да се пружи прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за поступање у управној ствари.

29.7. Претходно питање

Претходно питање у управном поступку постоји ако орган наиђе на питање без чијег решења не може да одлучи о управној ствари, а које чини самосталну правну целину и за чије решавање је надлежан суд или други орган. У том случају, орган може сам да расправи претходно питање или да прекине поступак док суд или други орган не реше претходно питање. Одлука органа о претходном питању има правна дејства само у поступку у коме је орган расправио претходно питање.

Орган је дужан да прекине поступак ако се претходно питање тиче постојања кривичног дела или брака, утврђивања родитељства и у другим случајевима одређеним законом или ако се пред судом или другим органом већ решава претходно питање, при чему наставља поступак када буде донето коначно решење надлежног органа или правноснажна одлука надлежног суда о претходном питању.

Покретање поступка у коме се решава претходно питање може бити по службеној дужности или на захтев странке. Када се поступак у коме се решава претходно питање покреће по службеној дужности, орган који је прекинуо поступак тражи од суда или другог органа да

покрене поступак, а када се овај поступак покреће на захтев странке, орган који је прекинуо поступак налаже једној од странака да у одређеном року тражи од надлежног органа покретање поступка по претходном питању и да му о томе поднесе доказ. Последице непоступања странке на овај начин сматра се њеним одустанком од захтева, након чега орган решењем обуставља поступак.

29.8. Усмена расправа

Усмена расправа подразумева низ процесних радњи које орган предузима у управној ствари са циљем разјашњења стања ствари и она може бити факултативна и обавезна.

Усмена расправа је обавезна када у поступку учествују противне странке или када мора да се изврши увиђај или саслуша сведок или вештак. Факултативна је у случају када је овлашћеном службеном лицу остављено да с обзиром на околности конкретног случаја одлучи да ли је то корисно за разјашњење управне ствари.

Када је усмена расправа заказана, орган предузима све да се она не одуговлачи и не одлаже и оконча на првом рочишту, а у том циљу дужан је да најмање осам дана пре рочишта позив достави странкама и другим лицима чије је присуство потребно на рочишту. Странци се доставља и поднесак који је дао повод за рочиште. Позив обавезно мора да садржи означење назива органа који је издао позив, лично име и адресу лица које се позива, место и време доласка позваног, предмет због кога се позива и у ком својству (као странка, сведок, вештак, итд.) и шта позвани треба да прибави, односно поднесе.

Орган који има техничке могућности може заказати и видео-конференцијску усмену расправу, на коју се сходно примењују одредбе овог закона о усменој расправи.

По правилу, усмена расправа је јавна, али овлашћено службено лице може, по службеној дужности или на предлог странке или другог учесника у поступку, да искључи јавност на целој усменој расправи или њеном делу у случају:

1. ако се расправља о чињеницама које представљају тајне податке сагласно закону или пословну тајну;
2. ако то захтевају интереси јавног реда или разлози морала;
3. ако се расправља о односима у породици;
4. ако постоји озбиљна и непосредна опасност да усмена расправа буде ометана.

Искључење јавности објављује се на интернет страници и огласној табли органа, али само до тренутка када се објављује решење и не односи се на странке, њихове законске или привремене заступнике, пуномоћнике, овлашћене представнике и стручне помагаче. Истовремено, овлашћено службено лице може допустити да таквој усменој расправи

присуствују поједина службена лица и научни и јавни радници, ако је присуство значајно за њихову службу или рад, али их упозорава да су дужни да као тајну чувају све што су сазнали на усменој расправи.

У случају када орган није у могућности да на време достави позиве, а вероватно је да постоје лица која могу да имају својство странке у конкретној управној ствари, може јавно објавити усмену расправу у складу са правилима о јавном достављању.

Изостанак странке са усмене расправе одлаже одржавање усмене расправе само у случају ако није утврђено да јој је позив уредно достављен. Ако је поступак покренут захтевом странке, па она не дође на усмену расправу иако је уредно позвана, орган решењем обуставља поступак ако из целокупног стања ствари може да се претпостави да је странка одустала од захтева. Ако то не може да се претпостави или ако поступак мора да се настави у јавном интересу, овлашћено службено лице, с обзиром на околности случаја, одржава усмену расправу без одсутне странке или је одлаже. У сваком случају, овлашћено службено лице може одржати усмену расправу без странке према којој је покренут поступак, а може и да одложи усмену расправу о њеном трошку, ако она не дође, без оправданог разлога, на усмену расправу на коју је уредно позвана.

Усмена расправа одржава се у седишту органа или на месту увиђаја, а може да се одржи и изван седишта органа, ако се тако знатно смањују трошкови или то погодује темељнијем, бржем и лакшем расправљању.

30. Доказивање

30.1. Доказивање чињеница

Доказивање представља укупност процесних радњи органа и странака које имају за циљ стицање уверења о постојању одређених чињеница од којих зависи доношење одлуке.[84]

Чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари утврђују се доказима. Орган почиње доказивање када установи које су то чињенице од значаја за поступање у управној ствари и које су од њих спорне, при чему се не доказују општепознате (ноторне) чињенице и чињенице чије постојање закон претпоставља (законске претпоставке).

О управној ствари може да се одлучи на основу чињеница које нису потпуно утврђене или које се доказима само посредно утврђују (чињенице које су учињене вероватним), ако је то законом одређено, али се на извођење доказа којима се чињенице чине вероватним не примењују одредбе овог закона о извођењу доказа.

84 Видети: Драган Милков, *о. с.*, стр. 176.

30.2. Извођење доказа пред замољеним органом

Доказивање се по правилу врши пред органом који води управни поступак. Међутим, тај орган може да одлучи, по службеној дужности или на предлог странке, да се доказни поступак изведе пред замољеним органом, ако је извођење доказа пред органом који води поступак неизводљиво или скопчано са несразмерним трошковима или великим губитком времена.

30.3. Исправе

Иако Закон о општем управном поступку не прави разлику међу доказним средствима према њиховом значају или објективности у поступку доказивања одређене чињенице, исправе ипак представљају једно од значајнијих доказних средстава.

У литератури основна подела исправа је на јавне и приватне исправе, а она је направљена у односу на издавоца, форму и доказну снагу. Међутим, наш закон који уређује правила општег управног поступка утврђује само јавне исправе.

Јавна исправа је исправа коју је у прописаном облику издао орган, у границама своје надлежности, којом се доказује оно што се у њој утврђује или потврђује. Исту доказну вредност имају и друге исправе које су прописима изједначене са јавном исправом. Микрофилмска или електронска копија јавне исправе и репродукција копије јавне исправе изједначени су у поступку доказивања са јавном исправом, ако их је издао орган у границама своје надлежности.

Ограничење трајања, смањење или губитак доказне вредности јавне исправе. Кад промена правних чињеница (догађаји, правни послови и слично) може да утиче на оно што се у јавној исправи утврђује или потврђује, за потребе доказивања може се прибавити нова јавна исправа. Истовремено, ако је на јавној исправи нешто прецртано, оструганo, избрисано или уметнуто или ако она има друге спољне недостатке, овлашћено службено лице цени, с обзиром на околности случаја, да ли је доказна вредност јавне исправе престала или је смањена и колико.

Неправилност јавне исправе и копије јавне исправе могући су у управном поступку, јер закон дозвољава доказивање да су у јавној исправи или копији јавне исправе чињенице неистинито потврђене или да је јавна исправа, односно копија јавне исправе неисправно састављена.

Подношење исправа. Исправе подносе странке или их прибавља орган који води поступак. Ако је подноси странка, исправа мора бити у оригиналу или микрофилмској или електронској копији или репродукцији копије, или у овереном или обичном препису. Међутим, ако није у оригиналу, овлашћено службено лице може захтевати да се покаже оригинал исправе и када утврди да је препис веран оригиналу и

о томе ставља службену белешку на препису. Сматра се да је странка поднела исправу и кад обавести орган о томе у којој се службеној евиденцији налази одговарајући запис који је доступан органу.

Дужност странке, трећег лица и органа да поднесу исправу. Овлашћено службено лице може странци која се позива на исправу наложити да је поднесе, ако странка њоме располаже или може да је прибави.

У случају када се исправа налази код противне странке која неће добровољно да је поднесе, овлашћено службено лице јој може наложити да исправу поднесе на усменој расправи, а ако странка упркос налогу не поднесе исправу, орган цени, с обзиром на околности случаја, од каквог је то значаја за одлучивање о управној ствари.

Такође, ако се исправа налази код трећег лица које неће добровољно да је покаже, овлашћено службено лице му може наложити да исправу покаже на усменој расправи, а пре тога трећем лицу се пружа прилика да се изјасни. Одбијање трећег лица да покаже исправу може бити само из разлога због којих сведок може да ускрати сведочење[85] или других оправданих разлога. Против трећег лица које неоправдано одбије да покаже исправу поступа се као против сведока који неоправдано ускраћује сведочење.[86] Странка која се позива на исправу која се налази код трећег лица дужна је да том лицу накнади трошкове који су настали у вези с показивањем исправе.

Орган који води поступак прибавља по службеној дужности исправу која се налази код другог органа, чиме се странци не ускраћује право да и сама прибави такву исправу.

Стране исправе које имају доказну вредност јавне исправе у држави у којој су издате имају, под условом узајамности, доказну вредност као домаће јавне исправе, ако су прописано оверене. Уз исправу састављену на страном језику прилаже се оверени превод, ако је потребно.

30.4. Сведоци

Сведок може да буде свако лице које је било способно да опази чињеницу о којој треба да сведочи и ко може своје опажање да саопшти, а ако се то лице позове као сведок, дужно је да се одазове позиву и да сведочи, осим ако законом није друкчије прописано.

Лице које учествује у поступку као овлашћено службено лице не може бити сведок.

Закон о општем управном поступку уређује и право да се ускрати сведочење тако што прецизира да не сме да се саслуша као сведок, и да је дужно да ускрати сведочење лице које би сведочењем повредило обавезу чувања државне тајне док га надлежни орган тога не ослободи.

85 Видети: Члан 125. Закона о општем управном поступку.
86 Видети: Члан 127. Закона о општем управном поступку.

Сведок има право да ускрати сведочење о:

1. појединим питањима ако би одговором изложио тешкој срамоти, знатној имовинској штети или кривичном гоњењу себе, крвног сродника у правој линији, а у побочној линији до трећег степена закључно, супружника, ванбрачног партнера, тазбинског сродника до другог степена закључно, па и када је брачна заједница престала, старатеља или штићеника, усвојитеља или усвојеника;
2. појединим питањима ако би одговором повредио право или обавезу да чува тајну утврђену сагласно закону и прописима који уређују тајност података, односно пословну или професионалну тајну;
3. чињеницама које је сазнао као пуномоћник, верски исповедник, лекар или вршећи други позив, ако је обавезан да као тајну чува оно што је сазнао.

Сведок може да ускрати сведочење и о другим чињеницама ако наведе важне разлоге и учини их барем вероватним, с тим да опасност од имовинске штете не даје сведоку право да ускрати сведочење о правним пословима којима је присуствовао као сведок, посредник или записничар, о радњама које су у вези са спорним односом, а које је предузео као правни претходник или заступник странке, као и у случају када посебни прописи обавезују сведока да поднесе пријаву или да изјаву о неким радњама.

Саслушавање сведока се врши понаособ и без присуства осталих сведока. Овлашћено службено лице може поново да саслуша сведока, а може и да суочи сведоке чији се искази не слажу. Сведоци који због старости, болести или инвалидитета не могу да дођу на усмену расправу саслушавају се у стану или другом објекту у коме бораве. Саслушању малолетног сведока присуствује законски заступник.

У поступку саслушања од сведока се узимају лично име, број личне карте, пребивалиште или боравиште и подаци о односу са странком, овлашћено службено лице га поучава и о томе у којим случајевима сме да ускрати сведочење.

Питања која се постављају сведоку морају да буду прецизна и разумљива и нису дозвољена питања која садрже обману, којима се сведок наводи на одређени одговор или која произлазе из претпоставке да је сведок рекао нешто што стварно није рекао. Сведоку се увек поставља питање откуда му је познато оно што је изрекао. Питања сведоку могу постављати овлашћено службено лице, странке и њихови заступници, али тако да питања најпре поставља овлашћено службено лице, па странке или њихови заступници, преко овлашћеног службеног лица.

Новчана казна сведоку може се изрећи из законом утврђених разлога, и то:

1. ако уредно позвани сведок не дође на усмену расправу, а не оправда изостанак, или ако се удаљи без одобрења овлашћеног

службеног лица, у ком случају орган може наредити да се сведок принудно доведе и да сноси трошкове довођења, а може му изрећи и новчану казну до износа просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу, према подацима органа надлежног за послове статистике;

2. ако сведок дође на усмену расправу па неоправдано ускрати сведочење, може да му се изрекне новчана казна до износа просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу, према подацима органа надлежног за послове статистике, те ако и после тога неоправдано ускрати сведочење – до износа две просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу, према подацима органа надлежног за послове статистике.

Новчана казна се изриче решењем, а орган поништава решење о новчаној казни ако сведок накнадно оправда изостанак са усмене расправе, односно може да поништи решење о новчаној казни ако сведок накнадно пристане да сведочи. Поред наведеног, орган може одлучити да сведок накнади трошкове које је изазвао својим неоправданим изостанком или неоправданим ускраћивањем сведочења.

30.5. Вештачење

Вештачење се изводи када је за утврђивање или оцену неке чињенице потребно стручно знање којим овлашћено службено лице не располаже. Зависно од сложености вештачења, као и предмета и обима вештачења и рока за давање налаза и мишљења, овлашћено службено лице одређује једног или више вештака. Вештачење се може поверити лицу које има одговарајуће образовање и стручно знање, као и научној или стручној установи. Лице које не може бити сведок не може бити ни вештак, а странци се пружа прилика да се изјасни о подобности вештака.

Дужност вештачења подразумева да је лице које је одређено за вештака дужно да дâ налаз и мишљење.

Ускраћивање вештачења је могуће само из разлога из којих сведок може да ускрати сведочење, као и из других оправданих разлога.

Странка може захтевати *изузеће вештака* и ако сумња у његову стручност.

Правила вештачења. Овлашћено службено лице саопштава вештаку о којим чињеницама треба да дâ налаз и мишљење. Ако вештачење није могуће на усменој расправи, изводи се изван ње, а вештак саопштава налаз и мишљење на усменој расправи. Више вештака заједнички дају налаз и мишљење, а ако се не слажу, одвојено их излажу. Вештачење се понавља, са истим или другим вештацима, ако недостаци налаза и мишљења не могу да се отклоне поновним саслушавањем.

Саслушање и новчано кажњавање вештака спроводи се сходно правилима прописаних Законом о општем управном поступку о саслушавању и кажњавању сведока.

30.6. Тумачи

Тумачи у управном поступку су лица која својим стручним знањем помажу остваривању комуникације са лицима чији је матерњи језик други од језика на коме се води поступак (у смислу одредаба Закона о општем управном поступку које уређују употребу језика и писма, на подручјима у којима је у службеној употреби и језик и писмо националне мањине, поступак се води и на језику и писму те нациналне мањине, у складу са законом)[87], односно са лицима којима је потребна помоћ у споразумевању са другим лицима (нпр. лица са оштећењем слуха или вида).

Тумаче одређује овлашћено службено лице, а на њих се сходно примењују одредбе које се односе на вештаке.[88]

30.7. Увиђај

Увиђај се изводи када је ради утврђивања неке чињенице потребно непосредно опажање овлашћеног службеног лица. Странка може да присуствује увиђају, као и друга лица које позива овлашћено службено лице. Увиђај се изводи на рочишту ако ствар може да се донесе без тешкоћа, иначе се изводи тамо где се ствар налази.

Овлашћено службено лице може наложити да се снима цео увиђај или његов део, а снимак се прилаже уз записник.

Држалац ствари, просторија или земљишта, који су предмет увиђаја или у којима или на којима се налази предмет увиђаја или преко којих се прелази да би се извео увиђај, мора дозволити увиђај, а може да забрани увиђај само из разлога из којих сведок може да ускрати сведочење. Држаоцу ствари надокнађује се штета коју увиђај проузрокује, о чему се доноси решење.

Против држаоца који неоправдано забрани увиђај примењују се мере као према сведоку који неоправдано ускрати сведочење.

Увиђај у стану је дозвољен само уз сагласност држаоца стана или на основу писмене одлуке надлежног суда.

Овлашћено службено лице не сме дозволити да се увиђај злоупотреби и повреди тајну утврђену сагласно закону и прописима који уређују тајност података, односно пословну, професионалну, научну или уметничку тајну.

---

87 Закон о службеној употреби језика и писма („Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 – др. закон и 20/10).

88 Видети: чл. 128–131. Закона о општем управном поступку.

30.8. Изјава странке

Изјава странке сматра се погодним и једностраним доказним средством за утврђивање чињеница, али релативно непоузданим због заинтересованости странке за исход поступка.

У односу на уређење да се усмена изјава странке може узети ако се одређена чињеница не може утврдити другим доказима, може се закључити да је ово доказно средство у нашем закону који уређује општи управни поступак предвиђено као супсидијерно.

30.9. Обезбеђење доказа

У случају оправдане бојазни да неки доказ касније неће моћи да се изведе или да ће његово касније извођење бити отежано, може да се изведе у току поступка или пре покретања поступка (обезбеђење доказа). Обезбеђење доказа могуће је и после коначности или правноснажности решења. Врши се по службеној дужности или на предлог странке или лица које има правни интерес, а изводи се пред органом који је одлучио о предлогу за обезбеђење доказа.

Предлог за обезбеђење доказа, поред осталог, садржи чињенице које се доказују, доказе који треба да се изведу и разлоге због којих се тражи обезбеђење доказа, а доставља се противној странци да се о њему изјасни.

О предлогу се одлучује без претходног изјашњења противне странке када постоји опасност од одлагања.

Орган који води поступак одлучује решењем о предлогу за обезбеђење доказа. Кад се обезбеђивање доказа предлаже пре покретања поступка или после коначности или правноснажности решења, о предлогу одлучује орган на чијем се подручју налази ствар која треба да се разгледа или борави лице које треба да се саслуша.

31. Решење и закључак

У управном поступку непосредном применом прописа из одговарајуће управне области одлучује се о праву, обавези или правном интересу странке, односно о главној ствари, или о процесним, односно споредним питањима поступка.

У том смислу имамо две врсте управних аката: решење и закључак.

32. Појам решења

Решењем се одлучује о правима, обавезама или правним интересима странке и његово доношење представља главну фазу управног поступка. Међутим, решење се доноси и у другим случајевима који су уређени Законом о општем управном поступку (нпр. орган решењем

постаља странци привременог заступника, ускраћује заступање лицима која се баве надриписарством, одбацује неуредан поднесак, и тако даље).

Решење доноси овлашћено службено лице, а ако оно није одређено, руководилац органа. Поред тога, решење може донети и колегијални орган.

33. Заједничко решење

Уз уобичајену ситуацију да решење доноси један орган, разликујемо и учествовање два или више органа у доношењу решења (тзв. сложено решење или заједничко решење).

Заједничко решење орган може донети уз претходну сагласност другог органа или уз накнадну сагласност другог органа или уз мишљење другог органа.

У првом случају, када се решење доноси пошто други орган дâ сагласност, у њему се наводи акт којим је она дата.

У другом случају, када се решење доноси уз накнадну сагласност другог органа, орган сачињава решење и доставља га са списима другом органу, који посебним актом даје сагласност, а решење је донето када је други орган дао накнадну сагласност.

У трећем случају, ако се решење доноси уз мишљење другог органа, решење не може да се донесе док се мишљење не прибави.

Орган је дужан да претходну или накнадну сагласност или мишљење достави органу који доноси решење, у року од 30 дана од дана пријема захтева, а ако не поступи у том року, сматраће се да је дао сагласност, односно мишљење, осим ако посебним законом није друкчије предвиђено.

34. Делимично, допунско и привремено решење

Основни разлог доношења решења је да се у целости и трајно реши управна ствар, али када постоје одређене објективне околности, од овог правила постоје и изузеци.

Ова одступања предвиђена су у виду: делимичног, допунског и привременог решења.

Делимично решење орган може донети када се у поступку одлучује о више питања, а само нека су сазрела за одлучивање, па је целисходно да се о тим питањима реши посебним решењем.

Допунско решење орган доноси, на захтев странке или по службеној дужности, када ранијим решењем није одлучено о свим питањима, те овим решењем решава о питањима о којима претходно није одлучено.

Привремено решење орган доноси ако према околностима случаја треба да се пре окончања поступка привремено уреде спорна питања

или односи који се заснивају на чињеницама које су познате у време доношења решења. Доношење привременог решења по предлогу странке орган може условити давањем обезбеђења за штету која би могла, услед извршења тог решења, настати за супротну странку, ако захтев предлагача не буде усвојен. Решењем којим се окончава поступак орган укида привремено решење, ако законом није друкчије предвиђено.

Делимично, допунско и привремено решење, у погледу правних средстава и извршења, сматрају се као самостална решења.

35. Решење колегијалног органа

Колегијални орган доноси решење већином гласова укупног броја чланова, ако друкчије није прописано, а код подељеног броја гласова, одлучује глас председавајућег колегијалног органа.

36. Облици и делови решења

Решење се доноси у писаном облику (електронски или папирни документ), а изузетно у усменом облику.

Решење у писаном облику садржи увод, диспозитив (изреку), образложење, упутство о правном средству, потпис овлашћеног службеног лица и печат органа или други вид потврде о аутентичности.

Увод садржи назив и адресу органа који доноси решење и пропис о његовој надлежности, број и датум решења, лично име или назив странке и њених заступника и њихово пребивалиште или седиште и кратко назначење предмета поступка. Ако решење не доноси руководилац органа већ овлашћено службено лице, увод садржи и његово лично име и правни основ његовог овлашћења.

Диспозитив садржи кратку и јасну одлуку. По потреби, може да се подели у више тачака. У посебне тачке уносе се рок, услов или налог (кад их решење, у складу са законом, садржи), назнака да жалба не одлаже извршење решења и одлука о трошковима поступка.

Образложење мора да буде разумљиво и да садржи кратко излагање захтева странке, чињенично стање и доказе на основу којих је оно утврђено, разлоге који су били одлучујући код оцене сваког доказа, прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на одлуку из диспозитива и разлоге зашто није уважен неки захтев или предлог. Образложење садржи и разлоге због којих је орган одступио од решења која је раније доносио у истим или сличним управним стварима. Ако је одлучено по слободној оцени, образложење садржи и пропис који орган овлашћује на то, разлоге којима се руководио при одлучивању и у којим границама и с којим циљем је применио овлашћење да одлучује по слободној оцени. Ако жалба не одлаже извршење решења, образложење садржи и позивање на закон који то предвиђа.

У упутству о правном средству странка се обавештава да ли против решења може да се изјави жалба или покрене управни спор. У случају када се може изјавити жалба, упутство садржи назив органа коме се жалба изјављује, назив органа коме се жалба предаје и у ком року, висину таксе која се плаћа и да жалба може да се изјави усмено на записник код органа против чијег решења се изјављује. Исто тако, ако против решења може да се покрене управни спор, упутство садржи назив и седиште суда коме се подноси тужба, рок у коме се подноси тужба и висину таксе која се плаћа.

Странка којој је дато погрешно упутство о правном средству може да поступи по прописима или по упутству, због чега не сме да трпи штетне последице. Када решење не садржи никакво упутство или је оно било непотпуно, странка може да поступи по важећим прописима или да у року од осам дана од када је обавештена о решењу захтева допуну решења.

Решење потписује овлашћено службено лице које га доноси, односно руководилац органа, а ако га доноси колегијални орган, решење потписује председавајући, ако друкчије није прописано.

Изузетно, типско решење се не потписује, већ се уместо потписа ставља факсимил или одштампано лично име овлашћеног службеног лица.

Решење у виду забелешке на спису. Решење може да садржи само диспозитив у виду забелешке на спису ако се у мање значајним једностраначким управним стварима усваја захтев странке, а не дира у јавни интерес или интерес трећих лица и ако друкчије није прописано.

Усмено решење. Усмено решење доноси се кад се предузимају хитне мере у јавном интересу, да би се обезбедио јавни ред и мир и јавна безбедност или отклонила непосредна опасност по живот или здравље људи или имовину. Међутим, на захтев странке, ако је поднет у року од 60 дана од доношења усменог решења, орган мора да изради и достави странци писмено решење у року од осам дана од постављања захтева.

37. Исправљање грешака у решењу

У изради текста решења може доћи до одређених фактичких грешака које настају случајном омашком органа, односно овлашћеног службеног лица. Грешке у решењу могу бити, на пример, у бројевима, личном имену (имену и/или презимену), писању или рачунању и оне једино утичу на уредност решења, не и на његово правно дејство.

У том смислу, орган увек може да исправи своје решење или његове оверене преписе и уклони ове и друге очигледне нетачности.

Решење о исправци почиње да производи правна дејства од када и решење које се исправља, али ако је исправка неповољна по странку, од када странка буде обавештена о исправци.

38. Рок за издавање решења

Издавање решења подразумева радње доношења и обавештавања странке о донетом решењу.

Кад је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, и када се о управној ствари одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 30 дана од покретања поступка.

С друге стране, кад је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, и када се о управној ствари не одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 60 дана од покретања поступка.

39. Закључак

Закључак је управни акт којим орган управља поступком и који се доноси кад овим законом није одређено да се доноси решење. Имајући у виду да се закључак доноси када се одлучује о процесним и другим споредним питањима, често се у теорији наводи да се ова врста управног акта сматра споредном одлуком у управном поступку.

Закључак се разликује од решења у погледу форме јер се доноси у усменом облику, а у писаном само када странка то затражи или је то неопходно ради правилног вођења поступка.

Такође, закључак се разликује од решења и у погледу могућности изјављивања жалбе. Наиме, против закључка није дозвољена жалба, нити се може покренути управни спор, већ се може побијати жалбом, односно тужбом против решења.

У свим осталим питањима на закључак се сходно примењују одредбе Закона о општем управном поступку о решењу.

40. Правна средства

Управни поступак се води са циљем да се истинито и потпуно утврде све чињенице и околности које су од значаја за законито и правилно поступање у управној ствари и у складу са тим, да се донесе законито и правилно решење.

Ипак, могуће је да, и поред највеће савесности свих учесника у поступку, у одређеним случајевима дође до разлога који могу бити основ за побијање донетог решења (нпр. повреда неке од радњи у поступку, погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање, погрешна примена материјалног права и друго).

Како би се ове незаконитости и неправилности елиминисале из правног поретка и донело законито и правилно решење, правила општег управног поступка предвиђају правна средства као процесне радње којима се остварује овај циљ.

У односу на одлучујуће критеријуме разликујемо више врста правних средстава, и то:

1. Према тренутку када се могу користити разликујемо
   (1) редовна правна средства,
   (2) ванредна правна средства.
2. Према чињеници ко решава о правном средству разликујемо
   (1) деволутивна правна средства,
   (2) ремонстративна правна средства.
3. Према томе да ли одлажу извршење решења разликујемо
   (1) суспензивна правна средства,
   (2) несуспензивна правна средства.
4. Према томе да ли се могу против одређеног управног акта одвојено користити или само у оквиру правног средства против неке друге одлуке:
   (1) самостална правна средства,
   (2) несамостална правна средства.

41. Приговор

Приговор као средство заштите је новина у нашем досадашњем управнопроцесном законодавству и спада у редовна ремонстративна правна средства.

Право на приговор настаје због неиспуњења обавеза из управног уговора, због управне радње и због начина пружања јавних услуга, ако не може да се изјави друго правно средство у управном поступку.

У односу на то, одређен је и *рок за изјављивање приговора*, и то:

1. шест месеци од пропуштања органа да испуни обавезу из управног уговора;
2. 15 дана од предузимања управне радње или од пропуштања да се управна радња предузме;
3. 15 дана од када се јавна услуга не пружа тако да обезбеди уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и задовољавање потреба корисника.

Приговор се изјављује руководиоцу органа на чије се поступање односи, који и *одлучује о приговору*, који утврђује чињенично стање и испитује законитост и правилност поступања органа.

О приговору се одлучује решењем, које се издаје у року од 30 дана од пријема приговора.

Руководилац органа може да одбаци приговор који није благовремен или дозвољен, који је изјавило неовлашћено лице и који није уређен у року који је одредио, затим да одбије приговор ако није основан или да усваји приговор ако је основан.

Решењем којим се усваја приговор:

1. одређује се даљи начин испуњења обавеза органа из управног уговора и одлучује о захтеву за накнаду штете – ако је приговор изјављен поводом управног уговора;
2. обуставља се предузимање управне радње и одређује начин на који се отклањају њене последице или се налаже предузимање управне радње – ако је приговор изјављен због управне радње;
3. налаже се предузимање законом одређених мера ради отклањања недостатака у пружању јавне услуге – ако је приговор изјављен због начина пружања јавних услуга.

42. Жалба

Право на жалбу је једно од основних права човека и грађанина, загарантовано Уставом Републике Србије[89] и налазимо је у свим поступцима, па и у управном поступку.

Према важећем Закону о општем управном поступку странка има *право на жалбу* против решења првостепеног органа, ако жалба није законом искључена. У том смислу, потребно је нагласити да је жалба увек искључена (не може се поднети) против решења Владе.

Законом којим се утврђују правила општег управног поступка не уређује се надлежност за одлучивање о жалби већ се то питање регулише законима у одређеним управним областима.

Странка има право на жалбу и у случају ако решење није издато у законом одређеном року (тзв. ћутање администрације), као и у другим законом прописаним случајевима, али нема право на жалбу ако је посебним законом предвиђено да се неиздавање решења у законом одређеном року сматра усвајањем захтева странке.

Против првостепеног решења жалбу може поднети свако лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка, у року у коме жалбу може поднети странка. Такође, други органи и организације могу поднети жалбу против решења ако су на то овлашћени законом.

Орган је дужан да лице коме је одбијен захтев за признавање својства странке обавести о решењу које је донео. Ово обавештење, које се доставља том лицу сагласно правилима о достављању, мора да садржи број решења и назив органа који га је донео, које су странке учествовале у поступку, текст диспозитива решења и поуку о правном средству против решења.

Рок за жалбу је 15 дана од дана обавештавања странке о решењу, ако законом није друкчије прописано, али ако орган не изда решење у законом прописаном року жалба може да се поднесе тек после истека рока за доношење решења, а најкасније у року од годину дана од истека тог рока.

---

89 Члан 36. Устава Републике Србије.

Одложно дејство жалбе. Решење не може да се изврши док не истекне рок за жалбу, ако законом није друкчије прописано. Поред тога, жалба одлаже извршење решења и док жалилац не буде обавештен о решењу којим је одлучено о жалби, ако законом није друкчије прописано. Исто тако када макар једна странка у поступку у коме учествују две или више странака са истим захтевима изјави жалбу, она одлаже извршење решења према свакој од њих.

Одступања од одложног дејства жалбе. Усмено решење извршава се и пре истека рока за жалбу и после подношења жалбе, док се решење (у писаном облику) само изузетно извршава пре истека рока за жалбу, као и после подношења жалбе, ако би одлагање извршења странци нанело ненадокнадиву штету или теже угрозило јавни интерес.

Одрицање од права на жалбу. Странка може да се одрекне права на жалбу од када је обавештена о решењу до истека рока за жалбу. При томе, ако је у поступку учествовало више странака и лице коме је одбијен захтев за признавање својства странке у првостепеном поступку, решење постаје коначно и правноснажно тек када се сва та лица у овом року одрекну права на жалбу. Одрицање од права на жалбу не може да се опозове.

Одустанак од жалбе. Жалилац може да одустане од жалбе док не буде обавештен о решењу којим је одлучено о жалби. У том случају поступак по жалби обуставља се решењем које садржи и трошкове поступка по жалби. И одустанак од жалбе се не може опозвати.

Разлози због којих решење може да се побија су вишеструки, а то може бити:

1. због тога што у њему није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;
2. због тога што га је донео ненадлежни орган;
3. због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања;
4. због тога што је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак о чињеничном стању;
5. због повреде правила поступка;
6. због тога што су прекорачене границе овлашћења при одлучивању по слободној оцени или због тога што решење није донето сагласно циљу због кога је то овлашћење дато;
7. због тога што није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени;
8. због тога што није донето сагласно гарантном акту.

Садржина жалбе је прописана законом и у њој се мора навести решење које се побија и означити назив органа који га је донео, као и број и датум решења и потпис жалиоца. Жалба се не мора посебно образложити, већ је довољно да је жалилац у жалби изложи у ком је погледу незадовољан решењем. Исто тако, у жалби се могу износити нове чињенице и нови докази, али је жалилац дужан да образложи због чега их није изнео у првостепеном поступку. Сам поднесак не

мора да се означи као жалба, али ће се сматрати жалбом ако из његове садржине произлази јасна намера странке да побија решење.

Предавање жалбе првостепеном органу. Жалба се по правилу предаје првостепеном органу, у довољном броју примерака за орган и противну странку. Ако је жалба предата другостепеном органу, он је одмах прослеђује првостепеном органу. Жалба која је у року предата другостепеном органу сматра се благовременом.

Предавање жалбе другостепеном органу. Жалба која је поднета зато што решење није издато у законом одређеном року предаје се другостепеном органу. Исто тако, кад првостепени орган не изда у законом одређеном року уверење или другу исправу о чињеницама о којима се води службена евиденција, кад првостепени орган у законом одређеном року не одлучи о захтеву за разгледање списа и у другим случајевима који су законом предвиђени, жалба се предаје другостепеном органу.

43. Поступање првостепеног органа по жалби

Одбацивање жалбе. Када добије жалбу, првостепени орган је прво дужан да утврди да ли је жалба дозвољена, благовремена и да ли је поднета од овлашћеног лица. У случају да жалба није благовремена, није дозвољена или да је поднело неовлашћено лице првостепени орган одбацује жалбу, а на исти начин ће поступити ако жалба није уредна, а подносилац је не уреди у остављеном року.[90] Међутим, ако жалба не садржи разлоге због којих се решење побија, то не може бити разлог за њено одбацивање.

Против решења којим је жалба одбачена може да се изјави жалба у року од осам дана од обавештавања странке о решењу. Ова жалба се предаје другостепеном органу који, ако сматра да је жалба основана, истовремено одлучује и о жалби која је била одбачена.

Поништавање побијаног решења од стране првостепеног органа. Ако првостепени орган не одбаци жалбу, може се упустити у наводе саме жалбе, али уз једно ограничење: будући да жалба има деволутивно дејство, он нема могућност да одбије жалбу као неосновану. Он само може да поништи своје решење ако оно садржи неки од Законом о општем управном поступку утврђених разлога за поништавање коначног решења.[91] И против решења којим је првостепени орган поништио побијано решење странка има право жалбе, која се предаје другостепеном органу, који одлучује о жалби.

Достављање жалбе на одговор. Ако жалба не буде одбачена или побијано решење не буде поништено од стране првостепеног органа, најпре се доставља противној странци на одговор, која има рок не краћи од осам ни дужи од 15 дана да достави одговор.

90 Видети: члан 59. Закона о општем управном поступку.
91 Видети: члан 183. став (1) тач. 1–6. Закона о општем управном поступку.

Удовољавање жалбеном захтеву. Првостепени орган може да замени ожалбено решење како би удовољио жалбеном захтеву и новим решењем побијано решење поништи, ако законом није друкчије прописано, а затим и да допуни поступак ако нађе да је то неопходно. Против новог решења може се поднети жалба, која се предаје другостепеном органу.

Прослеђивање жалбе другостепеном органу. Ако првостепени орган не одбаци жалбу, не поништи побијано решење, нити удовољи жалбеном захтеву, прослеђује жалбу другостепеном органу у року од 15 дана од пријема жалбе, односно 30 дана од пријема жалбе ако је жалба послата на одговор противној странци. Уз жалбу се прилажу списи, одговор противне странке на жалбу и одговор првостепеног органа на жалбу. Првостепени орган је дужан да у одговору на жалбу оцени све наводе жалбе.

44. Поступање другостепеног органа по жалби

Одлучивање о жалби. Другостепени орган, пре него се упусти у наводе жалбе, најпре испитује формалне елементе у случају да је првостепени орган то пропустио да учини. С тим у вези, другостепени орган решењем одбацује жалбу која није благовремена, није дозвољена, коју је изјавило неовлашћено лице или која није уређена у року који је орган одредио.

Ако жалбу не одбаци, другостепени орган може:

1. одбити жалбу;
2. поништити решење у целини или делимично и сам одлучити о управној ствари;
3. поништити решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак;
4. изменити решење.

Другостепени орган одлучује о жалби на основу чињеничног стања које је утврдио првостепени орган или које је сам утврдио.

Границе испитивања побијаног решења. Другостепени орган испитује побијано решење у границама жалбеног захтева, пошто претходно утврди да ли се жалбени захтев састоји од тражења да се побијано решење измени, да се поништи у целини или делимично или да се поништи у целини или делимично уз доношење новог решења којим се друкчије одлучује о управној ствари. У раду по жалби, другостепени орган испитује постојање разлога за побијање решења који су наведени у жалби, а по службеној дужности испитује постојање разлога за поништавање коначног решења и надлежност првостепеног органа. При томе, другостепени орган може да усвоји жалбени захтев и из разлога који нису наведени у жалби.

Измена побијаног решења у корист и на штету жалиоца. Другостепени орган може да измени побијано решење *у корист жалиоца* и мимо жалбеног захтева, али само у оквиру захтева који је жалилац

поставио у првостепеном поступку и ако тиме не вређа право трећих лица. Такође, другостепени орган може да измени побијано решење *на штету жалиоца*, али само из прописаних разлога за поништавање коначног решења или укидање решења.[92]

Одбијање жалбе. Другостепени орган одбија жалбу ако нађе:

1. да је првостепени орган правилно спровео поступак и да је побијано решење законито и правилно;
2. да је у првостепеном поступку било недостатака који нису утицали на законитост и правилност побијаног решења;
3. да је побијано решење засновано на закону, али из других разлога, а не оних који су наведени у образложењу решења.

Ако одбије жалбу из неког од наведених разлога, другостепени орган може у образложењу свог решења да се позове на наводе из образложења првостепеног решења.

Поништавање побијаног решења и одлучивање о жалбеном захтеву или управној ствари. До поништења првостепеног решења може доћи због било које битне повреде правила поступка, повреде прописа о надлежности, грешке у примени материјалног прописа или због грешке у целисходности.[93]

Пре свега, другостепени орган поништава побијано решење и прослеђује предмет надлежном органу ако нађе да је побијано решење донео стварно ненадлежан орган.

Он сам или преко првостепеног или замољеног органа допуњава поступак ако нађе да је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено или понавља цео поступак или његов део ако нађе да је учињена повреда правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења. У том случају другостепени орган поништава побијано решење и сам одлучује о управној ствари ако нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку мора решити друкчије него што је решено првостепеним решењем.

Међутим, ако другостепени орган нађе да ће недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган, он ће својим решењем поништити првостепено решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак. У том случају, другостепени орган је дужан да својим решењем укаже првостепеном органу у ком погледу треба допунити поступак, а првостепени орган је дужан у свему да поступи по другостепеном решењу и да, без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од пријема предмета, донесе ново решење. Против новог решења странка има право на жалбу.

По поништавању побијаног решења другостепени орган ће проследити предмет на поновни поступак првостепеном органу само ако је потребно да се у тој управној ствари донесе ново решење.

---

92 Видети: чл. 183. и 184. Закона о општем управном поступку.
93 Драган Милков, *о. с.*, стр. 231.

Другостепени орган поништава првостепено решење и сам одлучује о управној ствари и ако нађе да је у побијаном решењу погрешно примењено материјално право или докази погрешно оцењени или да је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак о чињеничном стању или да није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени.

Измена побијаног решења. Измена првостепеног решења подразумева овлашћење другостепеног органа да након разматрања његове законитости и правилности управну ствар реши другачије него што је то учинио првостепени орган.

У том смислу, ако другостепени орган нађе да је побијано решење законито и правилно, али да се циљ због кога је оно донето може постићи и другим средствима повољнијим по странку, измениће првостепено решење у том смислу.

Жалба кад првостепени орган није издао решење у законом одређеном року. Ако првостепени орган није издао решење у законом одређеном року од 30, односно 60 дана, па странка, користећи се правом на жалбу као да је њен захтев одбијен, изјави жалбу, другостепени орган ће прво захтевати од првостепеног органа да саопшти зашто благовремено није издао решење. Ако другостепени орган нађе да првостепени орган није издао решење у законом одређеном року из оправданог разлога, продужиће рок за издавање решења за онолико колико је трајао оправдани разлог, а најдуже за 30 дана.

Ако другостепени орган нађе да не постоји оправдани разлог због кога решење није издато у законом одређеном року, може сам да одлучи о управној ствари или да наложи првостепеном органу да изда решење у року не дужем од 15 дана.

У случају да првостепени орган поново не изда решење у року који је одредио другостепени орган, онда сам одлучује о управној ствари.

Рок за одлучивање о жалби. Решење којим се одлучује о жалби издаје се без одлагања, а најкасније у року од 60 дана од када је предата уредна жалба, изузев ако законом није прописан краћи рок.

45. Посебни случајеви укидања и мењања решења (ванредна правна средства)

Законитост и правилност првостепеног решења побија се жалбом као редовним правним средством, али када је поступак по жалби завршен, или ако жалба није допуштена, односно ако је странка пропустила да поднесе жалбу, решење постаје коначно у управном поступку. Једина заштита против коначног решења јесте покретање управног спора пред надлежним судом, а након тога настаје правноснажност решења и, генерално гледано, он се не може поништавати, мењати и укидати.

Међутим, и након свих тих провера могуће је да решење садржи одређену незаконитост. Ако су ове незаконитости мањег значаја, даје се предност правној сигурности у односу на отклањање те незаконитости, али када се ради о тежој повреди закона, омогућена је употреба ванредних правних средстава, односно посебних случајева укидања и мењања решења.

Посебни случајеви укидања и мењања решења су:

1. мењање и поништавање решења у вези са управним спором;
2. понављање поступка;
3. поништавање коначног решења;
4. укидање решења;
5. поништавање, укидање и мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана.

Посебни случајеви укидања и мењања разликују се у односу на разлоге за њихову употребу, а правила која су заједничка за сва ова ванредна правна средства односе се на:

1. *Рок за издавање решења.* Решење донесено у поновљеном поступку, о поништавању коначног решења и укидању решења издаје се најкасније у року од 60 дана од покретања поступка.
2. *Правна средства.* Против решења донесених у посебним случајевима уклањања и мењања решења, изузев у случају мењања и поништавања решења у вези са управним спором, може се поднети жалба. Жалба није дозвољена само изузетно, и то против решења којим се дозвољава понављање поступка.
3. *Дужност обавештавања.* Орган који сазна за решење које садржи разлог за понављање поступка или за поништавање и укидање решења дужан је да о томе одмах обавести орган који је надлежан да по службеној дужности покрене одговарајући поступак, као и јавног тужиоца.

45.1. Мењање и поништавање решења у вези са управним спором

Орган против чијег решења је благовремено покренут управни спор може до окончања управног спора, ако уважава све захтеве тужбе, поништити или изменити своје решење из разлога због којих би суд могао да поништи то решење, ако се тиме не вређа право странке у управном поступку или трећег лица.

45.2. Понављање поступка

Разлози за понављање поступка. Поступак који је окончан решењем против којег не може да се изјави жалба (коначно решење) понавља се:

1. ако се сазна за нове чињенице или стекне могућност да се изведу нови докази који би, сами или у вези са раније изнетим чињеницама или изведеним доказима, могли да доведу до другчијег решења;
2. ако се решење повољно по странку заснива на неистинитим тврдњама странке којима је овлашћено службено лице доведено у заблуду;
3. ако је решење донело неовлашћено лице или је поступак водило или у њему одлучивало неовлашћено лице или лице које је морало бити изузето;
4. ако колегијални орган није одлучивао у прописаном саставу или ако за решење није гласала прописана већина чланова колегијалног органа;
5. ако лицу које је могло да има својство странке није пружена прилика да учествује у поступку;
6. ако странка није била заступана сагласно закону;
7. ако странци или другом учеснику у поступку није омогућено да прати ток поступка сагласно одредбама које уређују преводиоце и тумаче;
8. ако је решење донето на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака или као последица другог кривичног дела;
9. ако се решење заснива на пресуди суда или одлуци другог органа која је касније правноснажно преиначена, укинута или поништена;
10. ако је надлежни орган накнадно и у битним тачкама другчије правноснажно одлучио о претходном питању на коме је решење засновано;
11. ако је Уставни суд у истој управној ствари, у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, а истовремено није поништио оспорено решење;
12. ако је Европски суд за људска права у истој управној ствари накнадно утврдио да су права или слободе подносиоца представке повређена или ускраћена.

Разлози који могу бити разлог за понављање поступка на захтев странке само ако није без своје кривице могла да их изнесе у ранијем поступку се односе на:

(а) сазнање нових чињеница или могућност да се изведу нови докази који би, сами или у вези са раније изнетим чињеницама или изведеним доказима, могли да доведу до другчијег решења;
(б) решење повољно по странку засновано на неистинитим тврдњама странке којима је овлашћено службено лице доведено у заблуду;

(в) решење донето од неовлашћеног лица, или у коме је поступак водило или у њему одлучивало неовлашћено лице или лице које је морало бити изузето;

(г) онемогућавање странци или другом учеснику у поступку да прати ток поступка супротно одредбама о превођењу и тумачима.

Разлози који не могу бити разлози за понављање поступка ако их је странка без успеха изнела у ранијем поступку односе се на:

(а) решење донето од неовлашћеног лица, или у коме је поступак водило или у њему одлучивало неовлашћено лице или лице које је морало бити изузето;

(б) колегијални орган који није одлучивао у прописаном саставу или за чије решење није гласала прописана већина чланова;

(в) онемогућавање лицу које је могло да има својство странке да учествује у поступку;

(г) заступање странке супротно закону;

(д) онемогућавање странци или другом учеснику у поступку да прати ток поступка супротно одредбама о превођењу и тумачима.

Иницијатива за понављање поступка. Понављање поступка може да захтева странка, а орган који је донео коначно решење може да понови поступак по службеној дужности.

Рокови за понављање поступка. Странка може да захтева понављање поступка у року од 90 дана од сазнања за разлог за понављање, односно у року од шест месеци од објављивања одлуке Уставног суда или Европског суда за људска права у „Службеном гласнику Републике Србије”. Ови рокови важе и ако се поступак понавља по службеној дужности.

Захтев за понављање поступка. Захтев за понављање поступка увек се предаје првостепеном органу, а странка у њему мора да учини вероватним разлоге због којих захтева понављање поступка. Након тога, првостепени орган доставља захтев са списима другостепеном органу, ако је тај орган надлежан да одлучује о захтеву.

Одлагање извршења решења. Захтев за понављање поступка не одлаже извршење коначног решења. Изузетно, ако би извршење странци нанело штету која би тешко могла да се надокнади, а одлагање извршења није противно јавном интересу, нити би нанело већу или ненадокнадиву штету противној странци или трећем лицу, орган који одлучује о захтеву за понављање поступка може решењем одложити извршење коначног решења.

Решавање о понављању поступка. Надлежан орган за одлучивање о захтеву за понављање поступка је онај који је донео коначно решење, а тај орган је надлежан и за понављање поступка по службеној дужности.

Надлежни орган решењем одбацује захтев који није благовремен, није дозвољен или који је изјављен од неовлашћеног лица или у коме разлог за понављање поступка није учињен вероватним. Ако не одбаци захтев, даље испитује да ли је разлог за понављање поступка могао

да доведе до друкчијег решења и, ако нађе да није, решењем одбија захтев. Ако надлежни орган не одбаци, нити одбије захтев за понављање поступка, решењем дозвољава понављање поступка и одређује обим понављања.

Решење којим се дозвољава понављање поступка одлаже извршење коначног решења.

Поновљени поступак. Радње у поновљеном поступку предузима орган који је дозволио понављање поступка, а само изузетно, другостепени орган може наложити првостепеном органу да уместо њега предузме радње у поновљеном поступку ако првостепени орган може да их брже и економичније предузме. При томе, другостепени орган одређује рок у коме је првостепени орган дужан да предузме радње и достави му списе. По понављању поступка, надлежни орган може оставити на снази коначно решење или донети ново решење којим се, с обзиром на околности случаја, коначно решење поништава или укида.

45.3. Поништавање коначног решења

Другостепени орган или надзорни орган решењем ће на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично поништити коначно решење:

1. ако је донето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку;
2. ако би се његовим извршењем могло проузроковати неко кривично дело;
3. ако његово извршење уопште није могуће;
4. ако је донето без захтева странке,[94] а странка накнадно није изричито или прећутно пристала на решење;
5. ако је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи;
6. ако садржи неправилност која је по изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости;
7. ако је решење донео стварно ненадлежни орган, изузев Владе, а није реч о ствари из судске надлежности или о ствари о којој се не одлучује у управном поступку;
8. ако је у истој управној ствари раније донето правноснажно решење којим је управна ствар друкчије решена;
9. ако приликом доношења решења није правилно спроведен поступак за давање претходне или накнадне сагласности или мишљења другог органа;[95]

---

94 У вези са чланом 90. став 5. Закона о општем управном поступку, сагласно коме поступак не може да се покрене по службеној дужности у управним стварима у којима по закону или природи ствари поступак може да се покрене само захтевом странке.

95 У вези са чланом 138. Закона о општем управном поступку.

10. ако је решење донео месно ненадлежни орган;
11. ако решење уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству.

Решање се увек поништава ако је донето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку; ако би се његовим извршењем могло проузроковати неко кривично дело; ако његово извршење уопште није могуће; ако је донето без захтева странке у управним стварима у којима по закону или природи ствари поступак може да се покрене само захтевом странке, а странка накнадно није изричито или прећутно пристала на решење; ако је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи и ако садржи неправилност која је по изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости.

Решење ће се поништити у року од пет година од коначности решења ако је решење донео стварно ненадлежни орган, изузев Владе, а није реч о решењу донетом у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку; ако је у истој управној ствари раније донето правноснажно решење којим је управна ствар друкчије решена и ако приликом доношења решења није правилно спроведен поступак за давање претходне или накнадне сагласности или мишљења другог органа.

Решење ће се поништити у року од годину дана од коначности решења ако је решење донео месно ненадлежни орган и ако решење уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству.

Другостепени орган или надзорни орган решењем, по службеној дужности, у целини или делимично ће поништити коначно решење ако у њему није уопште или није правилно примењен материјални закон, други пропис или општи акт. Решење се поништава у року од годину дана од коначности решења. Ако не постоји другостепени орган и надзорни орган, решење поништава орган који је донео коначно првостепено решење.

45.4. Укидање решења

Другостепени орган или надзорни орган решењем може на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично укинути решење:

1. ако је оно постало извршно, а укидање је потребно ради отклањања тешке и непосредне опасности по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, ако сврха укидања не може успешно да се отклони другим средствима којима се мање дира у стечена права;
2. ако је оно постало правноснажно, а то тражи странка на чији је захтев донето, а укидање није противно јавном интересу, нити интересу трећих лица;

3. кад је то посебним законом одређено.

Ако не постоји другостепени орган или надзорни орган, орган који је донео првостепено решење укинуће, на захтев странке или по службеној дужности, решење у целини или делимично.

45.5. Поништавање, укидање и мењање правноснажног решења на препоруку заштитника грађана

На препоруку Заштитника грађана орган може, ради усклађивања са законом, новим решењем да поништи, укине или измени своје правноснажно решење, ако странка о чијим је правима или обавезама одлучено, као и противна странка, на то пристану и ако се тиме не вређа интерес трећег лица. Ако орган не сматра да треба да поступи по препоруци Заштитника грађана, њега одмах о томе обавештава.

Поништавање, укидање или мењање решења на препоруку Заштитника грађана није ограничено роком.

46. Правне последице поништавања и укидања решења

Поништавањем решења уклањају се све правне последице које је решење произвело и оно се онемогућава да даље производи правне последице.

Укидањем решења не уклањају се правне последице које је решење до тада произвело, већ се решење онемогућава да даље производи правне последице.

Странка која трпи стварну штету услед укидања извршног решења ради отклањања тешке или непосредне опасности по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди има право на накнаду претрпљене штете, осим накнаде за изгубљену добит.

47. Извршење

Извршење је последња фаза управног поступка у којој долази до реализације одлуке једног органа, принудним радњама органа управе. У том смислу, претпоставка за извршење је постојање одлуке којом је странци наметнута нека обавеза, коју она није сама добровољно извршила.

47.1. Извршност решења

Решење које је донето у управном поступку извршава се кад постане извршно. Такво решење представља извршни наслов, без кога се не може спроводити принудно извршење. У односу на првостепеност и

другостепеност у управном поступку, извршно може бити првостепено и другостепено решење.

Решење првостепеног органа постаје извршно:

1. истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена;
2. обавештавањем странке, ако жалба није дозвољена;
3. обавештавањем странке, ако жалба не одлаже извршење решења;
4. кад се све странке одрекну права на жалбу;
5. обавештавањем странке о решењу, којим се жалба одбацује или одбија.

Решење другостепеног органа постаје извршно кад странка буде обавештена о њему.

Ако је у извршном решењу одређено да странка може предузети радњу која се извршава у одређеном року, решење се извршава када рок истекне, док у случају када у извршном решењу није одређен рок, решење се извршава када истекне 15 дана од када је постало извршно. Извршење може да се спроведе и на основу поравнања, али само против лица које је закључило поравнање.

47.2. Врсте извршења

Решење се извршава ради остваривања новчаних или неновчаних обавеза. Неновчане обавезе извршавају се управним путем (управно извршење), а новчане обавезе судским путем (судско извршење), ако законом није друкчије одређено.

47.2.1. Управно извршење

Извршилац и тражилац извршења. У поступку извршења учествују *извршеник*, лице које је обавезано да испуни неку обавезу и *тражилац извршења,* лице на чији предлог се спроводи извршење. Извршење се може спровести и по службеној дужности ако то налаже јавни интерес.

Надлежан орган у поступку извршења. Надлежан орган за спровођење извршења је, по правилу, орган који је донео првостепено решење. Ако је прописано да он не спроводи извршење, а ниједан други орган није на то овлашћен, извршење спроводи првостепени орган на чијем подручју се налази пребивалиште, боравиште или седиште извршеника, а у чијем су делокругу послови опште управе. Министарство надлежно за унутрашње послове, сагласно одредбама закона којим се уређује област унутрашњих послова, или други орган који је овлашћен да пружи помоћ у извршењу, дужни су да органу, на његов захтев, пруже помоћ у спровођењу извршења.

Извршење може да се спроводи на више начина, а при избору начина извршења орган мора да се придржава начела сразмерности. Извршење се спроводи радним даном од 7.00 до 20.00 сати, осим у

случају ако постоји опасност од одлагања и ако је орган који спроводи извршење издао писани налог, када се извршење може спровести и у дан када се не ради, као и после 20 сати.

Потврда извршности. Потврду извршности на решење, на предлог тражиоца извршења или по службеној дужности ставља на решење које се извршава првостепени орган, а ако није надлежан за спровођење извршења, решење одмах прослеђује органу који је надлежан за спровођење извршења. Орган који је надлежан за спровођење извршења издаје решење о извршењу по службеној дужности или на предлог тражиоца извршења, у року од осам дана од подношења предлога. Ово решење садржи утврђење о томе када је решење постало извршно, време, место и начин извршења и налог тражиоцу извршења да унапред положи одређену суму новца за покривање трошкова извршења. Решењем о извршењу може да се одреди и додатни рок за извршење обавезе или да се обавеза изврши одмах. О решењу о извршењу обавештава се извршеник и тражилац извршења ако је донето на његов предлог. Трошкове извршења сноси извршеник, о чему се по завршетку извршења доноси допунско решење.

Извршење преко другог лица. Извршење преко другог лица је могуће ако се извршеникова обавеза састоји од радње коју може предузети и друго лице, а извршеник радњу не предузме у целини или је предузме делимично. Ово извршење се предузима о трошку извршеника, па у том случају орган који спроводи извршење решењем може наложити извршенику да положи износ који је потребан за подмирење трошкова извршења, а да се обрачун накнадно сачини.

Извршење посредном и непосредном принудом. Извршење посредном принудом настаје када орган који спроводи извршење принуди извршеника да испуни обавезе изрицањем новчане казне. Ово извршење настаје у случају ако извршење преко другог лица није могуће или није погодно да се постигне сврха извршења. Новчана казна изриче се решењем.

Физичком лицу се новчана казна изриче у распону од половине просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу, до две просечне годишње зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходној години, према подацима органа надлежног за послове статистике, а правном лицу у распону од половине његових месечних прихода, до десет процената његових годишњих прихода које је остварио у Републици Србији у претходној години. Новчана казна може поново да се изрекне све док извршеник не испуни обавезе из решења.

Новчане казне које су изречене у управном извршењу извршавају органи надлежни за извршавање новчаних казни изречених за прекршаје. Новчана казна уплаћује се у корист буџета из којег се финансира орган који је изрекао новчану казну.

Извршење непосредном принудом подразумева извршење које се спроводи непосредном принудом ако сврха извршења обавезе не може да се постигне извршењем преко другог лица или изрицањем новчане казне. Непосредна принуда се примењује и ако извршење друкчије не може да се спроведе у потребном року, а природа обавезе то дозвољава и пропис не забрањује.

Усмено решење може да се изврши одмах, без доношења решења о извршењу.

Жалба у извршном поступку. Против решења о извршењу у поступку управног извршења дозвољена је жалба, која нема суспензивни карактер, односно не одлаже извршење решења. Жалба је дозвољена и ако решење о извршењу није донето у року од осам дана од подношења предлога за његово доношење.

Међутим, жалба против овог решења може да се изјави само на време, место и начин извршења. Жалба против решења о извршењу предаје се другостепеном органу у року од осам дана од обавештавања о решењу о извршењу.

Одлагање и обустављање извршења. Извршење може, на предлог извршеника или тражиоца извршења, да се одложи ако је против решења које се извршава или решења о извршењу изјављена жалба или друго правно средство, а извршење би изазвало ненадокнадиву штету, под условом да одлагање извршења није законом забрањено, нити противно јавном интересу. Извршење се одлаже док се не одлучи о жалби или другом правном средству. У том случају, о предлогу за одлагање извршења решењем хитно одлучује орган који је донео решење које се извршава.

Обустављање извршења настаје извршењем обавезе у целини, ако извршење уопште није било дозвољено, ако је управљено према лицу које није извршеник, ако тражилац извршења одустане од предлога за извршење или ако је решење које се извршава поништено или укинуто. Извршење се обуставља решењем органа који спроводи извршење, по службеној дужности или на предлог странке. Решењем којим се обуставља извршење поништавају се предузете радње, изузев ако је решење које се извршава укинуто или измењено.

Противизвршење. Кад је извршење спроведено, а решење које је извршено касније буде поништено или укинуто, лице може да захтева да се њему врати што му је извршењем одузето, односно да захтева накнаду штете, или да се ствар доведе у стање које произлази из новог решења. О захтеву решењем одлучује орган који је донео решење о извршењу.

Извршење ради обезбеђења. Ради обезбеђења извршења, на предлог странке или по службеној дужности, поједине радње извршења могу да се предузму и пре него што решење постане извршно, ако би његово касније извршење могло бити спречено или знатно отежано. У том случају обавеза може принудно да се изврши само на предлог

странке, која мора да учини вероватном опасност од спречавања или знатног отежавања каснијег извршења, при чему орган може да предузимање радњи извршења услови полагањем новчаног износа подобног да покрије штету која би могла настати противној странци ако захтев странке не буде усвојен правноснажним решењем о управној ствари. Извршење ради обезбеђења може да се допусти и кад је обавеза противне странке утврђена или барем учињена вероватном, ако постоји опасност да ће противна странка располагањем имовином, договором с трећим лицима или на други начин спречити или знатно отежати извршење обавезе. О извршењу ради обезбеђења доноси се привремено решење о обезбеђењу.

Кад правноснажним решењем о управној ствари није утврђена обавеза ради чијег обезбеђења је донето привремено решење о обезбеђењу или кад је предлог странке за доношење привременог решења о обезбеђењу био неоснован из других разлога, странка је дужна да противној странци накнади штету насталу извршењем привременог решења о обезбеђењу.

48. Одговорност овлашћеног службеног лица

Овлашћено службено лице у органу које води поступак одговорно је ако његовом кривицом дође до неизвршавања одређених процесних радњи.

Министарство надлежно за послове државне управе у вршењу надзора над применом овог закона и други органи управе у обавези су да захтевају покретање дисциплинског поступка против овлашћеног службеног лица, односно одговорног лица које по службеној дужности не изврши увид у чињенице о којима се води службена евиденција, које на захтев органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима води службену евиденцију у року утврђеном законом, не изда решење у року утврђеном законом или не достави списе другостепеном органу или суду надлежном за управне спорове у роковима утврђеним законом.

49. Вођење евиденција о решавању у управним стварима

О решавању у управним стварима орган је дужан да води службену евиденцију.

Службена евиденција садржи податке о броју поднетих захтева, броју поступака покренутих по службеној дужности, начину и роковима решавања управних ствари у првостепеном и другостепеном поступку, броју решења која су поништена или укинута и броју одбачених захтева странака и обустављених поступака.

Ови подаци воде се и исказују по управним областима.

50. Електронско управно поступање

Државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије, органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења дужни су да електронски управно поступају и електронски комуницирају у складу са Законом о електронској управи.[96]

Овај закон примењује се на електронску комуникацију између органа, као и на комуникацију тих органа са странкама у обављању послова из делокруга и надлежности државних органа који се не односе на управно поступање у свим случајевима који нису уређени посебним законом.

Међутим, електронско управно поступање органа у складу са овим законом не обухвата и поступање са актима који су, сагласно закону којим се уређује тајност података, одређени као тајна и означени одређеним степеном тајности.

50.1. Успостављање електронског управног поступања органа

При електронском управном поступању орган је дужан да:

1. обавести надлежни орган о почетку и престанку примене електронског управног поступања;

2. надлежном органу достави списак одговорних лица овлашћених за електронско управно поступање.

50.2. Пријем електронског поднеска

У електронском управном поступању орган је дужан да припреми електронске обрасце за подношење електронских поднесака. Електронски обрасци морају бити јасни, прегледни и припремљени на начин који омогућава упис свих података неопходних за ефикасно и економично вођење поступка. Ако је прописана обавезност потписивања, електронски поднесак се потписује регистрованом шемом електронске идентификације високог нивоа поузданости.

Пријем електронског поднеска орган омогућава преко Портала еУправа, другог електронског јединственог управног места или другим путем достављања између органа и корисника, у складу са законом којим се уређује електронски документ и услуге од поверења у електронском пословању.[97]

---

96 „Службени гласник РС", број 27/18.

97 Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању („Службени гласник РС", бр. 94/17 и 52/21).

Пријем електронског поднеска евидентира се у електронској писарници, а потврда о пријему електронског поднеска шаље се подносиоцу одмах, на исти начин на који је поднесак послат. Потврда о пријему поднеска садржи обавештење о пријему електронског поднеска, датум и време пријема (време одређено квалификованим електронским временским жигом) и напредни електронски печат органа.

Адреса електронске поште органа предвиђена за пријем електронског поднеска при електронском управном поступању објављује се на веб-презентацијама органа, на Порталу еУправа и/или на другом веб-порталу.

Адреса електронске поште за пријем електронских поднесака додељује се органима државне управе и органима територијалне аутономије на домену gov.rs, односно upr.srb, а органима јединица локалне самоуправе ls.gov.rs, односно ls.upr.srb. Служба Владе која је надлежна за пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе[98] дужна је да отвори налог за електронску пошту и додели му Јединствени електронски сандучић, у року од пет радних дана од дана подношења захтева за њено отварање.

50.3. Електронско достављање

Орган је дужан да уверење, одлуку, решење, закључак, други електронски документ и/или податак из оквира своје надлежности достави кориснику електронским путем, али се на захтев корисника достављање истих може вршити и у папирном облику, при чему трошкове ове доставе сноси корисник.

Електронско достављање електронског документа врши се у Јединствени електронски сандучић корисника услуга електронске управе или другим електронским путем у складу са законом којим се уређује електронски документ и услуге од поверења у електронском пословању.

Адреса електронске поште органа предвиђена за електронску доставу при електронском управном поступању објављује се на веб-презентацијама органа, на Порталу еУправа и/или на другом веб-порталу.

Адресу за доставу електронске поште органима државне управе и органима територијалне аутономије додељује Служба Владе надлежна за пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе на начин и у роковима утврђеним као у случају доделе адресе електронске поште за пријем електронских поднесака.

---

98 Служба Владе надлежна за пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе основана је Уредбом о Канцеларији за информационе технологије и електронску управу („Службени гласник РС“, број 73/17).

50.4. Потврда о електронској достави

Електронски документ сматра се лично преузетим када корисник органу потврди пријем отварањем електронске повратнице која се аутоматски израђује након пријема документа у Јединствени електронски сандучић.

Ако након електронске доставе, у законом предвиђеном року, орган није добио електронску повратницу, достава електронског документа ће се поновити.

Електронски документ и/или податак сматра се лично преузетим када орган напредним електронским печатом потврди пријем електронске повратнице.

Ако након поновљене електронске доставе, у законом предвиђеном року, орган није добио електронску повратницу, аутоматски се израђује обавештење о неуспелој електронској достави.

Потврда о електронској достави садржи лично име и адресу корисника који се обрађују у сврху потврђивања идентитета лица коме је електронски документ достављен, а ови подаци се чувају трајно.

I. УПРАВНИ СПОР

1. Појам управног спора

У вези са појмом управног спора не постоји јединствено становиште у управној теорији. Међутим, та становишта се могу свести на два основна: појам управног спора у формалном смислу и појам управног спора у материјалном смислу.

Формално становиште полази од организационог појма управног спора и с тим у вези разликујемо више гледишта. Према првом гледишту, управни спор представља такав спор чије је решавање поверено управним судовима. Друго гледиште пак одређује управни спор као нарочити поступак по коме се решавају управни спорови.

У материјалном смислу појам управног спора одређује се, с једне стране, према странкама у спору и, с друге стране, полази од правних правила која су предмет спора. У првом случају спор постоји када се управа појављује као странка у спору, било да га покреће физичко било правно лице против управе. По другом гледишту, постојање управног спора заснива се на разлици између приватног и јавног права и на чињеници да управа углавном примењује прописе јавног права, посебно прописе управног права, а само у мањем обиму прописе приватног права.

У нашем правном систему прихваћена су оба ова појма управног спора. У формалном смислу може се изнети став да појам управног спора произлази из чињенице да овај спор у Републици Србији решава

искључиво Управни суд. У материјалном смислу, управни спор постоји онда када се у спору као једна од две странке у поступку појављује орган државне управе или други државни орган.

У вези са изнетим, потребно је указати на разликовање управног спора према врсти на:

1. објективне и субјективне управне спорове;
2. управне спорове о законитости управних аката и спорове пуне јурисдикције;
3. накнадне и претходне спорове;
4. спорове о материјалном извршењу и о поништају управних аката;
5. спор пресуђивања и спор без пресуђивања.

2. Надлежност и састав суда

Управни спор решава Управни суд, који одлучује у већу од три судије, осим ако Законом о управним споровима[99] није изричито другачије одређено.

У поступку по захтеву за преиспитивање судске одлуке против одлуке Управног суда одлучује Врховни касациони суд, у већу од три судије.

3. Странке у управном спору

Странке у управном спору јесу тужилац, тужени и заинтересовано лице.

Тужилац у управном спору може да буде физичко, правно или друго лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес. Државни орган, орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организација, део привредног друштва са овлашћењима у правном промету, насеље, група лица и други који немају својство правног лица могу покренути управни спор ако могу да буду носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку. Такође, ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, управни спор може да покрене надлежни јавни тужилац, односно ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, управни спор може да покрене и надлежно јавно правобранилаштво.

Тужени у управном спору јесте орган чији се управни акт оспорава, односно орган који по захтеву, односно по жалби странке није донео управни акт.

Заинтересовано лице јесте лице коме би поништај оспореног управног акта непосредно био на штету.

---

99 „Службени гласник РС“, број 111/09.

4. Предмет управног спора

У управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. Поред тога, у управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

Управни спор може се покренути против управног акта који је донет у другом степену, као и против првостепеног управног акта против кога није дозвољена жалба у управном поступку. Исто тако, управни спор може се покренути и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт.

У овом спору, предмет може бити и повраћај одузетих ствари и накнада штете која је тужиоцу нанета извршењем акта који се оспорава.

5. Покретање спора

Управни спор покреће се тужбом, која се подноси у року од 30 дана од дана достављања управног акта странци која је подноси, осим у случајевима када је законом прописан краћи рок.

Рок од 30 дана од дана достављања управног акта важи и за орган овлашћен за подношење тужбе, ако му је управни акт достављен. У случају када органу овлашћеном за подношење тужбе, односно заинтересованом лицу није достављен управни акт, орган, односно заинтересовано лице може поднети тужбу, у року од 60 дана од дана достављања управног акта странци.

У случају ћутања управе, односно ако другостепени орган, у року од 60 дана од дана пријема жалбе или у законом одређеном краћем року није донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке поднетом другостепеном органу, странка по истеку тог рока има право да поднесе тужбу због недоношења захтеваног акта. Исту ситуацију имамо и ако првостепени орган по захтеву странке није у року предвиђеном законом, којим се уређује општи управни поступак, донео решење против којег није дозвољена жалба, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке, странка по истеку тог рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта.

Тужба се предаје надлежном суду непосредно или преко поште, при чему се предаја тужбе у облику електронског документа сматра непосредном предајом суду. Такође, тужба се може изјавити и на записник код суда. Као дан предаје тужбе узима се дан предаје пошти препорученом пошиљком, односно дан изјављивања тужбе на записник суду.

У случају када је тужба у законском року предата ненадлежном суду или другом органу, па стигне надлежном суду после истека рока за подношење тужбе, сматра се као да је благовремено поднета, под условом да се њено подношење другом суду или другом органу може приписати незнању или очигледној омашци подносиоца.

За војна лица која се налазе у Војсци Србије, као и за цивилна лица запослена у Војсци Србије која су на служби у војним јединицама, односно војним установама у местима у којима не постоји редовна пошта, дан предаје тужбе војној јединици или војној установи сматра се као дан предаје суду.

Садржина тужбе. Тужба мора да садржи име и презиме, адресу и место становања, односно назив и седиште тужиоца, означење управног акта против кога је тужба поднета, разлоге због којих се тужба подноси, предлог у ком правцу и обиму се предлаже поништавање управног акта, као и потпис тужиоца. Она може садржавати и позивање на чињенице на којима тужилац заснива свој захтев из тужбе.

Уз тужбу се прилаже оригинал или копија акта против кога се тужба подноси, у случају ћутања управе – копија захтева, односно жалбе, копија захтева о накнадном тражењу странке да надлежни орган донесе решење у даљем року од седам дана и доказ о предаји ових поднесака надлежном органу, а ако се тужба подноси преко пуномоћника, уз тужбу се обавезно прилаже и оригинал пуномоћја.

Такође, уз тужбу се подноси и по један примерак тужбе и прилога уз тужбу, за тужени орган и за свако заинтересовано лице, ако таквих има.

Одложно дејство тужбе. Тужба, по правилу, не одлаже извршење управног акта против кога је поднета. Међутим, по захтеву тужиоца, суд може одложити извршење коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари, и то до доношења судске одлуке, ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу.

Странка из управног поступка само изузетно може тражити од суда одлагање извршења управног акта и пре подношења тужбе: у случају хитности и када је изјављена жалба која по закону нема одложно дејство, а поступак по жалби није окончан.

По захтеву за одлагање извршења суд одлучује решењем, најкасније у року од пет дана од дана пријема тог захтева.

Разлози за покретање управног спора, односно за побијање управног акта тужбом у управном спору због незаконитости односе се на следеће:

1. ако у акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;
2. ако је акт донео ненадлежни орган;

3. ако у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка;
4. ако је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања;
5. ако је у акту, који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато.

Тужба се може поднети и ради утврђења да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пресудом, као и ради утврђења незаконитости донетог акта који је без правног дејства.

6. Претходни поступак

Одбацивање тужбе због њене неуредности. У случају када је тужба непотпуна или неразумљива тако да спречава рад суда, судија појединац ће позвати тужиоца да у остављеном року отклони недостатке тужбе и указаће му на последице ако не поступи по захтеву суда. Ако тужилац у том року не отклони недостатке у тужби, судија ће решењем одбацити тужбу као неуредну, осим ако не нађе да је оспорени управни акт ништав. Међутим, ако то пропусти да уради, тужбу ће као неуредну одбацити веће суда.

Одбацивање тужбе из других законских разлога. Поред разлога за одбацивање тужбе због неуредности, Закон о управним споровима утврђује и друге случајеве када судија појединац решењем може одбацити тужбу:

1. ако утврди да је тужба поднета неблаговремено[100] или пре времена;[101]
2. ако утврди да акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору;
3. ако утврди да уз тужбу поднету због ћутања управе нису приложени сви докази;
4. ако утврди да се управним актом који се тужбом оспорава не дира очигледно у право тужиоца или у његов на закону засновани интерес;
5. ако утврди да је после подношења тужбе оспорени акт поништен по тужби друге странке;
6. ако утврди да се против управног акта који се тужбом оспорава могла изјавити жалба, а жалба није уопште или није благовремено изјављена, или је жалилац одустао од жалбе у току другостепеног поступка;

100 У вези са чланом 18. Закона о управним споровима.
101 У вези са чланом 19. Закона о управним споровима.

7. ако утврди да већ постоји правноснажна судска одлука донета у управном спору о истој ствари.

И у овим случајевима, ако судија појединац пропусти да одбаци тужбу, то ће учинити веће суда.

Право на приговор против одбацивања тужбе. Подносилац тужбе има право приговора против решења судије појединца којим је тужба одбачена из напред наведених разлога, у року од осам дана од дана достављања решења.

О приговору одлучује посебно веће судија од троје судија.

У случају када је приговор изјављен по протеку рока од осам дана од дана достављања решења о одбацивању тужбе или када је изјављен од неовлашћеног лица, одбацује се решењем.

Међутим, ако је приговор благовремен и изјављен од овлашћеног лица, о њему се одлучује решењем, после одржане усмене јавне расправе у случају када је подносилац приговора захтевао одржавање расправе.

У случају када веће одбије приговор, решење о одбацивању тужбе постаје правноснажно, а ако уважи приговор, поништиће решење о одбацивању тужбе, а поступак пред судом ће се наставити.

Поништење управног акта у претходном поступку. У претходном поступку суд може пресудом поништити акт и без достављања тужбе на одговор, уз позивање туженог да се претходно изјасни, ако нађе да оспорени управни акт садржи такве недостатке у облику и саставним деловима који акт чине очигледно незаконитим.

Удовољавање тужбеном захтеву од стране туженог. У току поступка пред судом тужени може да донесе други акт којим се мења или поништава управни акт против којег је управни спор покренут,[102] односно накнадно донесе првостепени, односно другостепени управни акт у случају ћутања управе. У том случају, тужени је дужан да о донетом управном акту, поред тужиоца, обавести и суд који позива тужиоца да у року од 15 дана од дана пријема позива достави суду писану изјаву о томе да ли је накнадно донетим актом задовољан или остаје при тужби и у ком обиму, односно да ли тужбу проширује и на нови акт.

Поступак пред судом ће се обуставити решењем ако тужилац благоремено достави суду изјаву да је задовољан накнадно донетим првостепеним, односно другостепеним управним актом, а на исти начин ће поступити и ако у прописаном року не дâ изјаву. Али када тужилац дâ изјаву да није задовољан накнадно донетим управним актом и да остаје при тужби, и у ком обиму, односно да тужбу проширује и на нови управни акт, суд ће наставити поступак.

Одговор на тужбу и решавање спора без списа. Суд по један примерак тужбе са прилозима доставља на одговор туженом и заинтересованим лицима, ако их има. У захтеву суд одређује у сваком појединачном

102 Видети: Члан 175. Закона о општем управном поступку – Мењање и поништавање решења у вези са управним спором.

случају рок у коме се има доставити одговор туженог, с тим што суд не може да одреди рок дужи од 30 дана од дана достављања тужбе на одговор. У остављеном року тужени је дужан да, уз изјашњење о наводима тужбе, достави суду и све списе који се односе на предмет управног спора. Овај захтев по протеку рока може бити поновљен, а ако тужени и после другог захтева не достави списе предмета у року од осам дана, или ако изјави да их не може доставити, суд може решити спор и без списа, при чему ће сам утврдити чињенично стање на расправи.

С тим у вези, потребно је нагласити да су, сагласно одредбама Закона о управним споровима, сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и други носиоци јавних овлашћења, односно органи јавне власти дужни да доставе исправе којима располажу у року који суд одреди. Такође, дужни су да означе које исправе, односно делови исправа представљају тајну у складу са посебним законом, тако да странке у њих не смеју имати увид. У односу на ову обавезу органа јавне власти, након недостављања тражених исправа и након поновљеног захтева суда у остављеном року, суд може руководиоца тог органа позвати да пружи обавештење о разлозима пропуштања поступања по налогу суда.

Одустанак тужиоца од тужбе. Тужилац може одустати од тужбе све до доношења одлуке и у том случају судија појединац или веће суда решењем обуставља поступак.

7. Утврђивање чињеница

У управном спору суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи, а без одржавања усмене расправе само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, или ако странке на то изричито пристану, при чему је дужан да посебно наведе разлоге због којих није одржао усмену расправу.

Разлози због којих је суд обавезан да одржи јавну расправу односе се на:

1. сложеност предметног спора;
2. боље разјашњење стања ствари;
3. када су у управном поступку учествовале две странке или више њих са супротним интересима;
4. када суд утврђује чињенично стање ради решавања у пуној јурисдикцији.

Јавна расправа је јавна, а може бити искључена, за целу расправу или за одређени део расправе, ако то захтевају разлози заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала, као и ради заштите интереса малолетника или приватности учесника у поступку, о чему суд одлучује решењем које мора бити образложено и јавно објављено.

Председник већа заказује јавну расправу и њом руководи. Изостанак уредно позване странке са усмене расправе не одлаже њено одржавање. На расправи реч прво добија члан већа који је известилац. Он излаже стање и суштину спора, не дајући своје мишљење, након чега се даје реч тужиоцу, па заступнику туженог и заинтересованим лицима, водећи рачуна да се њихове изјаве односе само на спорна питања и околности од значаја за решење ствари. О јавној расправи води се записник.

8. Судске одлуке

У управном спору суд је овлашћен да доноси две врсте одлука: решења и пресуде. Правило је да се решењем немериторно окончава управни спор, односно без одлуке о законитости тужбом оспореног управног акта, односно да се пресудом мериторно окончава управни спор, изрицањем оцене о законитости тужбом оспореног управног акта. Пресудом се заправо решава управни спор и тужба уважава или одбија као неоснована. Суд доноси пресуду већином гласова. Већање и гласање врши се без присуства странака, о чему се води посебан записник.

Законитост оспореног управног акта суд испитује у границама захтева из тужбе, али притом није везан разлозима тужбе. На ништавост управног акта суд пази по службеној дужности. При томе, разликујемо пресуде донете у спору ограничене јурисдикције, пресуде донете у спору пуне јурисдикције и пресуде донете у спору због ћутања управе.

Пресудом донетом у спору ограничене јурисдикције суд поништава оспорени управни акт у целини или делимично и враћа предмет надлежном органу на поновно одлучивање, осим ако у тој ствари нови акт није потребан.

Пресудом донетом у спору пуне јурисдикције суд решава управну ствар, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. Таква пресуда у свему замењује поништени акт. Спор пуне јурисдикције је искључен само када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени.

Пресудом донетом у спору због ћутања управе, када нађе да су разлози за изјављивање тужбе оправдани, суд ће уважити тужбу и наложити да надлежни орган донесе решење. Ако суд располаже потребним чињеницама, а природа ствари то дозвољава, он може својом пресудом непосредно решити управну ствар.

По завршеној расправи, суд доноси и објављује пресуду одмах, изузев у сложеним случајевима када то чини најкасније у року од петнаест дана од дана закључења расправе.

Пресуда садржи означење суда, име и презиме председника већа, чланова већа и записничара, означење странака и њихових заступника, предмет спора, дан кад је пресуда донета и објављена, диспозитив,

образложење и поуку о правном средству. Изворник пресуде потписују председник већа и записничар, а издаје се странкама у овереном препису.

9. Ванредна правна средства

Правним средства у управном спору остварује се судска контрола одлука – пресуда и решења донетих у управном спору.

Имајући у виду да Закон о управним споровима не познаје жалбу као правно средство, ова контролна функција остварује се ванредним правним средствима, и то: захтевом за преиспитивање судске одлуке и понављањем поступка.

Захтев за преиспитивање судске одлуке странка или надлежни јавни тужилац подноси Врховном касационом суду против правноснажне одлуке Управног суда. Ово ванредно правно средство се може поднети: када је то законом предвиђено, у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији и у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба. Такође, може се поднети због повреде закона, другог прописа или општег акта или повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари.

Захтев за преиспитивање судске одлуке се предаје Врховном касационом суду, у року од 30 дана од дана достављања странци, односно надлежном јавном тужиоцу одлуке суда против које се захтев подноси. У захтеву се означава судска одлука чије се преиспитивање предлаже, подносилац захтева, као и разлози и обим у коме се предлаже преиспитивање.

Недозвољен или неблаговремен захтев или захтев који је поднело неовлашћено лице Врховни касациони суд ће одбацити решењем, а ако је захтев уредан – доставиће га противној странци из управног спора, која може, у року који суд одреди, поднети одговор на захтев.

Врховни касациони суд решава о захтеву за преиспитивање судске одлуке, односно без одржавања усмене расправе, а побијану одлуку испитује само у границама захтева. Затим пресудом одбија или уважава захтев као основан. У овом другом случају, Врховни касациони суд може укинути или преиначити судску одлуку против које је поднет захтев, при чему када укине судску одлуку, предмет враћа суду чија је одлука укинута, а тај суд је дужан да изведе све процесне радње и да расправи питања на која му је указао надлежни суд.

Понављање поступка по тужби странке могуће је из законом прописаних разлога, и то:

1. ако странка сазна за нове чињенице, или нађе или стекне могућност да употреби нове доказе на основу којих би спор био повољније решен за њу да су те чињенице, односно докази, били изнети или употребљени у ранијем судском поступку;

2. ако је до судске одлуке дошло услед кривичног дела судије или запосленог у суду, или је одлука издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника странке, његовог противника или противниковог заступника или пуномоћника, а таква радња представља кривично дело;
3. ако је судска одлука заснована на пресуди донетој у казненој или грађанској ствари, а та пресуда је касније укинута другом правноснажном судском одлуком;
4. ако је исправа на којој се заснива судска одлука лажна или лажно преиначена, или ако је сведок, вештак или странка, приликом саслушања пред судом дала лажан исказ, а одлука суда се заснива на том исказу;
5. ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију судску одлуку донету у истом управном спору;
6. ако заинтересованом лицу није омогућено да учествује у управном спору;
7. ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правноснажно окончаног судског поступка.

У односу на првих пет наведених разлога, понављање поступка ће се дозволити само ако странка без своје кривице није била у стању да те околности изнесе у ранијем поступку.

Рок за тражење понављања поступка је најкасније 30 дана од дана кад је странка сазнала за разлог понављања, осим у случају ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правноснажно окончаног судског поступка, када се може тражити у року од шест месеци од дана објављивања одлуке Европског суда за људска права у „Службеном гласнику Републике Србије".

За разлику од наведених субјективних рокова, објективни рок је пет година од правноснажности судске одлуке, по чијем протеку се понављање поступка не може тражити.

О тужби за понављање поступка решава суд који је донео одлуку на коју се односи разлог за понављање поступка. У тужби за понављање поступка мора се нарочито навести: судска одлука донета у поступку чије се понављање тражи; законски разлог понављања и докази, односно околности које чине вероватним постојање тог основа; околности из којих произлази да је тужба поднета у законском року и чиме се то доказује и у ком правцу и у ком обиму се предлаже измена судске одлуке донете у поступку чије се понављање тражи.

По поднетом предлогу за понављање поступка суд најпре испитује да ли је благовремен и изјављен од овлашћеног лица, па тек када утврди да не постоје разлози за одбацивање предлога, најпре доставља предлог супротној страни, а затим одлучује о дозволи понављања

поступка и ако нађе да има законског основа за понављање поступка, поновиће се оне процесне радње на које утичу разлози понављања.

После поновљеног поступка суд доноси пресуду којом се може оставити на снази, укинути или преиначити раније донета пресуда.

Против одлука суда у вези са понављањем поступка може се поднети захтев за преиспитивање судске одлуке.

10. Извршење пресуде

Пресуда се може извршити тек када постане правноснажна.

У случају када суд поништи акт против кога је био покренут управни спор, предмет се враћа у стање поновног решавања по жалби, односно стање поновног решавања по захтеву странке у првостепеном поступку, ако је жалба била законом искључена (стање пре него што је поништени акт донет). Ако према природи ствари у којој је настао управни спор треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган је дужан да тај акт донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, при чему је надлежни орган везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка.

Међутим, ако надлежни орган после поништења управног акта донесе управни акт противно правном схватању суда или противно примедбама суда у погледу поступка, па тужилац поднесе нову тужбу, суд ће поништити оспорени акт и сам решити управну ствар пресудом, осим ако то није могуће због природе те ствари или је иначе пуна јурисдикција законом искључена.

Такође, ако надлежни орган после поништења управног акта не донесе одмах, а најкасније у року од 30 дана, нови управни акт или акт о извршењу пресуде донете на основу пресуде донете у спору пуне јурисдикције, странка може посебним поднеском да тражи доношење таквог акта. Надлежни орган је дужан да тај управни акт донесе у року од седам дана од тражења странке, а ако не поступи на тај начин, странка може посебним поднеском да захтева од суда који је донео пресуду доношење таквог акта. У том случају судско решење ће се доставити органу надлежном за извршење, који је дужан да га изврши без одлагања.

Због штете настале неизвршењем, односно неблаговременим извршењем пресуде донете у управном спору, тужилац има право на накнаду која се остварује у спору пред надлежним судом, у складу са законом.

Извори

1. Устав Републике Србије („Службени гласник РС", број 98/06)

2. Акт о промени Устава Републике Србије („Службени гласник РС", број 115/21)

3. Закон о општем управном поступку („Службени глсник РС", број 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – УС)

4. Закон о управним споровима („Службени глсник РС", број 111/09)

5. Закона о државној управи („Службени гласник РС", бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон, 47/18 и 111/21)

6. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС", бр. 129/07, 83/14 – др. закон и 101/16 – др. закон, 47/18 и 111/21 – др. закон),

7. Закон о електронској управи („Службени гласник РС", број 27/18)

8. Правилник о начину на који органи врше увид, прибављају, обрађују и уступају, односно достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција из регистара у електронском облику, а који су неопходни за одлучивање у управном поступку („Службени гласник РС", број 57/19)

КАНЦЕЛАРИЈСКО ПОСЛОВАЊЕ

1. Појам канцеларијског пословања

Канцеларијско пословање је део административног пословања које се, пре свега, односи на руковање списима (документима). Речи канцеларијско пословање воде порекло из латинског језика *cancelli* (ограда, преграда, граница) и *moderor* (управљати, уредити према чему).

Оно обухвата разноврсне административне послове који захтевају добру организацију и стручност у њиховом извршавању, јер су неопходна претпоставка која омогућава уредно обављање како основних, тако и споредних послова органа и организација у систему државне управе и систему локалне самоуправе, али и других субјеката који их у свом раду примењују. С тим у вези, може се изнети оцена да је канцеларијско пословање најважнија помоћна делатност у њиховом раду.

За ове послове везана су три елемента: кадровски (запослени са одговарајућим стеченим квалификацијама), стварни (обезбеђени просторни услови, техничка опрема, писани, штампани и други тзв. канцеларијски материјал и сл.) и организациони (уређена унутрашња организација и веза са екстерном организационом структуром, дефинисани процеси рада, права и обавезе учесника у том процесу и друго).

Сам појам канцеларијско пословање нема јединствено значење, а с обзиром на разноврсност канцеларијских послова, може се посматрати у ужем и ширем смислу.

Канцеларијско пословање у најширем смислу обухвата све радне операције које настају у току остваривања задатака државних и других органа и организација. Прецизније речено, то су све оне радње и радне методе помоћу којих администрација остварује своје задатке, све манипулативне, техничке и интелектуалне активности у оквиру административног радног процеса, које обухватају: манипулацију актима, организацију рада у вези са решавањем, преписивањем и потписивањем аката; примену прописа о таксама; обављање службених радњи ван службених просторија; организовање рада са странкама; начин коришћења техничких средстава (телефона, рачунара и друге компјутерске опреме) и опремање и рационално коришћење службених просторија и савремених канцеларијских средстава.

У ужем смислу, канцеларијско пословање обухвата само пословање са актима, тј. оне послове који се односе на канцеларијско-технички рад у вези са примањем, прегледањем, распоређивањем, евидентирањем и достављањем предмета у рад, отпремањем решених предмета, развођењем решених предмета, архивирањем и чувањем списа.

2. Значај и улога канцеларијског пословања

У процесу остваривања задатака сваке организационе целине, а посебно функција државних и других органа и организација, канцеларијско пословање има значајну улогу. Његов основни задатак јесте да омогући минимум правила за ефикасно и уредно пословање органа, односно да обезбеди процес планирања, координације, праћења и контроле стручних радњи у поступку обраде предмета и документације, неопходних за законитост и правилност поступака које ти органи воде.

У том смислу, канцеларијско пословање је засновано на одређеним начелима, и то:

– **Начело тачности.** Органи морају деловати на основу правилно и потпуно утврђених чињеница и околности, како би се одезбедила законитост и правилност поступака и донетих одлука. Ово начело, које је пре свега процесноправне и материјалноправне природе, обезбеђује се и правилном применом правила канцеларијског пословања (нпр. о пријему поднесака, евидентирању предмета, здруживању документарног материјала, отпремању поште, итд.).

– **Начело експедитивности.** Органи који воде поступак, односно решавају у управним стварима, дужни су да обезбеде успешно и квалитетно остваривање и заштиту права и правних интереса физичких лица, правних лица или других који могу имати својство странке у управном или вануправном поступку пред надлежним органом. Овакво поступање обезбеђује се, између осталог, експедитивним (благовременим, правовременим) остваривањем свих елемената канцеларијског пословања. У супротном, настају последице које могу имати негативне процесне радње према органу, као у случају тзв. ћутања администрације.

– **Начело једноставности и прегледности.** Послови администрације морају се обављати једноставно и прегледно. Стога процес рада у канцеларијском пословању мора имати логични след ствари разумљив сваком учеснику у том процесу.

– **Начело једнообразности.** Послови канцеларијског пословања морају се обављати по утврђеним и прописаним правилима која морају бити позната свим учесницима. Правилима се на јединствен начин утврђују сви потребни облици и радње, њихов распоред, права и овлашћења, дужности и одговорности учесника и други потребни елементи за утврђивање правно релевантних чињеница на основу којих се решава о правима, правним интересима и обавезама странака.

– **Начело економичности.** Поступак се мора водити без одуговлачења и са што мање трошкова за странку и друге учеснике у поступку. Када се ова правила примењују у канцеларијском пословању, морају се спровести у свим његовим елементима, јер се само на тај начин остварују очекивани резултати у раду.

– **Начело рационалности.** Ово начело подразумева методе рада које обезбеђују да се канцеларијско пословање одвија са што већом уштедом у времену и материјалу, а што се остварује применом стандардних елемената, као што су: коришћење савремених средстава комуникације, електронске комуникације, модела стандардних образаца и слично.

3. Прописи којима је регулисано канцеларијско пословање органа државне управе

3.1. Историјат нормативног уређења канцеларијског пословања у Србији

Историјски посматрано, први пропис донет на овим просторима који је уређивао начин поступања са актима био је Пословник опште управне власти из 1931. године Краљевине Југославије.

Након успостављања Федеративне Народне Републике Југославије, „начин вођења деловодног протокола" дефинисан је Упутством о увођењу једнообразног деловодника за послове опште администрације из 1950. године, а већ 1955. године усвојен је елаборат „Организација канцеларијског пословања у државној администрацији", који је послужио припреми нових прописа у овој области који су донети 1957. године – Уредба о канцеларијском пословању[103] и Упутство за извршење Уредбе о канцеларијском пословању.[104]

Готово са сваком наредном деценијом XX века у Србији је следило доношење нових прописа о канцеларијском пословању, најпре зато што је надлежност за доношење ових прописа 60-их година прошлог века пренета са федералног на републички ниво, када су донети Уредба о канцеларијском пословању органа управе[105] и Упутство о спровођењу канцеларијског пословања, које је више пута измењено и допуњено.[106] У том периоду, на основу овлашћења из Закона о архивској грађи из 1967. године[107] донети су Упутство о поступку одабирања архивске грађе и излучивања безвредног регистратурског материјала

103 „Службени лист ФНРЈ", број 50/57.
104 „Службени лист ФНРЈ", број 50/57.
105 „Службени гласник СРС", број 48/69.
106 „Службени гласник СРС", број 9/70, 47/70 и 46/79.
107 „Службени гласник СРС", број 12/67.

и о начину примопредаје грађе између органа управе и надлежних архива[108] и Упутство о начину вођења и коришћења архивске књиге органа управе.[109]

Године 1981. уследио је процес ревизије прописа о канцеларијском пословању, у ком су донети нова Уредба о канцеларијском пословању органа управе[110] и Упутство о канцеларијском пословању органа управе.[111]

Временски најдужу примену имали су прописи о канцеларијском пословању донети након уставних промена из 1990. године – Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе[112] из исте године и Упутство о канцеларијском пословању органа државне управе[113] и Уредба о категоријама регистратурског материјала са роковима чувања[114] из 1993. године.

У току тридесетогодишње примене ових прописа, у складу са савременим трендовима донети су Уредба о електронском канцеларијском пословању органа државне управе[115] и Упутство о електронском канцеларијском пословању органа државне управе,[116] које је још увек важећи пропис.

3.2. Важећи правни извори канцеларијског пословања

Највиши правни извор који садржи одредбе о канцеларијском пословању у органима државне управе је Закон о државној управи,[117] који под канцеларијским пословањем обухвата евидентирање, чување, разврставање и архивирање материјала који је примљен у раду органа државне управе или који настане у раду органа државне управе и сва друга питања у вези с пословањем органа државне управе. С тим у вези, потребно је имати у виду да се одредбе овог закона о канцеларијском пословању примењују и на службе Народне скупштине, председника Републике и Владе, као и да се сходно примењују на све имаоце јавних овлашћења кад врше поверене послове државне управе, као и на органе аутономних покрајина, општина, градова и града Београда у њиховом делокругу.

Остали прописи који уређују ову област у органима државне управе су ниже правне снаге – уредбе и упутства, и то:

108 „Службени гласник СРС“, број 9/70.
109 „Службени гласник СРС“, број 9/70.
110 „Службени гласник СРС“, бр. 18/81, 24/81 и 29/82.
111 „Службени гласник СРС“, бр. 51/18, 48/87 и 11/90.
112 „Службени гласник РС“, бр. 80/92, 45/16 и 98/16.
113 „Службени гласник РС“, бр. 10/93, 14/93 – исправка, 67/16 и 3/17.
114 „Службени гласник РС“, број 44/93.
115 „Службени гласник РС“, бр. 40/10 и 42/17.
116 „Службени гласник РС“, број 102/10.
117 „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18.

1. *Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе из 2020. године*,[118] којом се уређује канцеларијско пословање органа државне управе, а које се примењује и на службу Народне скупштине, председника Републике и Владе, све имаоце јавних овлашћења кад врше поверене послове државне управе, као и на органе аутономних покрајина, општина, градова и града Београда у повереном и изворном делокругу, у складу са прописима.
2. *Уредба о класификацији документарног материјала са роковима чувања*,[119] којом се утврђује класификација по материји документарног материјала који настаје у раду органа државне управе, службе Народне скупштине, председника Републике и Владе, свих ималаца јавних овлашћења кад врше поверене послове државне управе, као и органа аутономних покрајина, општина, градова и града Београда у повереном делокругу, као и минимални рокови чувања у оквиру подгрупа.
3. *Упутство о канцеларијском пословању органа државне управе из 2022. године*,[120] којим се ближе одређује начин обављања канцеларијског пословања органа државне управе, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, свих ималаца јавних овлашћења, као и органа аутономних покрајина, општина, градова и града Београда.
4. *Упутство о канцеларијском пословању органа државне управе из 1993. године*,[121] у делу одредаба којима се уређује евидентирање предмета са ознаком врсте и степена тајности.
5. *Упутство о електронском канцеларијском пословању органа државне управе*,[122] којим се уређују услови које морају да испуњавају информациони систем и електронска документа са којима се поступа у информационом систему.

Из аспекта канцеларијског пословања посебно су значајне и одредбе:

1. Закона о архивској грађи и архивској делатности,[123] које уређују систем заштите архивске грађе и документарног материјала, услове и начин коришћења архивске грађе;
2. Закона о културним добрима,[124] које се односе на врсте добара и добра која уживају претходну заштиту (регистратурски [документарни] материјал и архивска грађа), као и права, обавезе и одговорености сопственика и носиоца права у погледу

118 „Службени гласник РС", бр. 21/20, 32/21 и 14/23.
119 „Службени гласник РС", број 14/23.
120 „Службени гласник РС", број 20/22.
121 „Службени гласник РС", бр. 10/93, 14/93 – исправка, 67/16 и 3/17.
122 „Службени гласник РС", број 102/10.
123 „Службени гласник РС", број 6/20.
124 „Службени гласник РС", бр. 71/94, 52/11 – др. закон, 52/11 – др. закон, 99/11 – др. закон, 6/20 – др. закон, 35/21 – др. закон и 129/21 – др. закон.

коришћења, управљања и располагања културним добрима и добрима која уживају претходну заштиту;

3. Правилника о обрасцу архивске књиге, [125] којима је прописан образац архивске књиге коју воде ствараоци и имаоци архивске грађе и документарног материјала.

Такође, овде је потребно указати на прописе који уређују посебно канцеларијско пословање у судовима – Судски пословник,[126] јавним тужилаштвима – Правилник о управи у јавним тужилаштвима,[127] установама за извршење кривичних санкција – Закон о извршењу кривичних санкција, [128] министарству надлежном за послове одбране и Војсци Србије – Уредба о канцеларијском пословању у Министарству одбране и Војсци Србије[129]

4. Обухват канцеларијског пословања

Канцеларијско пословање обухвата евидентирање, чување, разврставање и архивирање документарног матријала који је примљен у раду органа или који је настао у раду органа.

Поред тога, канцеларијско пословање обухвата пријем, дигитализацију, класификацију, евидентирање и достављање у рад аката, праћење тока предмета, потписивање и печатирање, обавештавање, чување, издвајање ради уништавања и архивирање документарног материјала, као и преглед ефикасности и ажурности рада органа када воде управни поступак решавајући о правима, обавезама и правним интересима странака.

5. Основни појмови канцеларијског пословања

Основни појмови у канцеларијском пословању су:

1. **Документарни материјал –** поднесци, акти, прилози, фотографски и фонографски снимци, микрофилмовани и на други начин сачињени записи и документи, као и електронска пошта упућена органу електронским путем на налог електронске поште писара и обрађивача предмета;

2. **Поднесак** – врста документарног материјала, односно сваки захтев, односно образац, предлог, пријава, молба, жалба, приговор и друго саопштење којим се физичка и правна лица, органи, као и други заинтересовани учесници обраћају органима;

---

125 „Службени гласник РС“, број 34/22.

126 „Службени гласник РС“, бр. 10/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15 – исправка, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18, 78/18, 43/19, 93/19 и 18/22.

127 „Службени гласник РС“, бр. 110/09, 87/10, 5/12, 54/17, 14/18 и 57/19.

128 „Службени гласник РС“, бр. 55/14 и 35/19.

129 „Службени гласник РС“, број 96/15.

3. **Акт** – врста документарног материјала, којим орган покреће, допуњује, мења, прекида или завршава службену радњу;

4. **Прилог** – врста документарног материјала или физички предмет који се прилаже уз поднесак или акт ради допуњавања, објашњења или доказивања садржине акта односно поднеска;

5. **Предмет** – скуп свих врста документарног материјала, односно скуп свих поднесака, аката и прилога који се односе на исто питање или задатак и као такав чини јединствену целину;

6. **Каталог поступака** – евиденција о свим управним и ванупрaвним поступцима која садржи и шифарник и врсту документарног материјала, са роковима чувања;

7. **Писарница** – организациона јединица где се обављају послови канцеларијског пословања, коришћењем јединственог софтверског решења у којем се води централизована евиденција о документарном материјалу;

8. **Администратор органа** – овлашћено службено лице органа које обавља послове у складу са законом којим се уређује електронска управа;

9. **Писар** – овлашћено службено лице које обавља послове канцеларијског пословања у органу;

10. **Обрађивач предмета** – овлашћено службено лице које води управни поступак и поступак у ванупрaвним стварима;

11. **Систем за управљање документима** – посебно софтверско решење којим се омогућава канцеларијско пословање, односно управљање документарним материјалом евидентираним у Писарници;

12. **Учесник у канцеларијском пословању** – орган, односно физичко или правно лице, које комуницира са органом;

13. **Архива** – део Писарнице у којем се чувају архивирани предмети органа и остали документарни материјал до предаје надлежном архиву или до његовог уништења.

6. Писарница и Систем за управљање документима

Послове канцеларијског пословања орган[130] обавља преко јединственог софтверског решења – Писарнице и Система за управљање документима, који учесницима у канцеларијском пословању омогућава праћење тока предмета додељујући предмету одговарајуће статусе којима се придружује квалификовани временски жиг.

Писарницу и Систем за управљање документима успоставила је Канцеларија за информационе технологије и електронску управу (у

130 Органи државне управе, службе Народне скупштине, председника Републике и Владе, имаоци јавних овлашћења, органи аутономних покрајина, општина, градова и града Београда.

даљем тексту: надлежни орган), која их истовремено технички одржава, преко овлашћеног лица које врши функцију Администратора Писарнице.

Администратор Писарнице има значајну улогу у систему, будући да омогућава приступ Писарници и Систему за управљање документима администраторима других органа и њиховим овлашћеним лицима, као и архивисти надлежног јавног архива кога именује надлежни јавни архив.

Претходно руководиоци органа имају обавезу да именују администратора свог органа, одреде врсту и обим овлашћења писарима, обрађивачима и другим службеним лицима у вези са обављањем послова канцеларијског пословања и о томе, без одлагања, обавештавају надлежни орган електронским путем, који у року од осам дана од пријема обавештења омогућава администратору органа приступ Писарници.

Изузетак постоји у случају ако се два или више органа определе да заједнички обављају послове канцеларијског пословања, када одређују заједничког администратора, о чему обавештавају надлежни орган.

Тако када Управа за заједничке послове републичких органа обавља послове канцеларијског пословања за органе државне управе, руководилац Управе именује администратора органа за Писарницу и Систем за управљање документима и о томе обавештава надлежни орган.

7. Послови администратора органа

Администратор органа у обављању послова у оквиру Писарнице и Система за управљање документима управља налозима овлашћених лица које је одредио орган, води шифарник категорија документарног материјала са роковима чувања и пријављује техничке проблеме надлежном органу ради њиховог отклањања.

Шифарник категорија документарног материјала са роковима чувања администратор органа води у складу са листом категорија архивске грађе и документарног материјала са роковима чувања која је утврђена Уредбом о класификацији документарног материјала са роковима чувања.

8. Шифарник категорија документарног материјала

Документарни материјал представља целину докумената или записа насталих или примљених деловањем и радом државних органа и организација, органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, као и других ималаца јавних овлашћења, у изворном или репродукованом облику документа, без обзира на форму и формат бележења, као и прописане евиденције о њему.[131]

131 Члан 2. став 1. тачка 5) Закона о архивској грађи и архивској делатности.

Ред у одређивању врсте документарног материјала ради његовог разврставања, евидентирања и архивирања, успоставља се на основу Шифарника категорија документарног материјала са роковима чувања (Шифарник категорија).

Шифарник категорија садржи класификацију предмета и аката по материји, затим ознаку поступка, ознаку и врсту документа и на крају рок њиховог чувања.

Потребно је нагласити да рокове чувања класификованог документарног материјала, у складу са листом категорија архивске грађе и документарног материјала са роковима чувања,[132] одобрава Архивиста надлежног јавног архива приступом у Писарници појединачној листи (листи категорија архивске грађе и документарног материјала са роковима чувања одређеног органа).

Такође, да би Шифарник категорија могао бити оперативан у случају када садржи троцифрену класификациону ознаку предмета по материји, троцифрену ознаку поступка, двоцифрену ознаку документа, врсту документа и рок чувања, претходно га одобрава администратор Писарнице.

По окончању ових радњи, администратор органа у Писарници уписује шифарник категорија документарног материјала у односу на делатност, односно задатке и послове из своје надлежности које одобрава Администратор Писарнице, као и рокове чувања класификованог документарног материјала које одобрава Архивиста надлежног јавног архива.

9. Класификација предмета (по материји)

Орган преко Писарнице обезбеђује да се документарни материјал класификује по материји која је сврстана у главне групе, групе и подгрупе у складу са пословима из делокруга рада органа утврђеним законом.

Предмети и акти се класификују по материји у десет главних група (од 0 до 9), и то:

0 – државно уређење, организација и рад органа;

1 – рад и радни односи и социјално осигурање;

2 – лична стања грађана, државна и јавна безбедност;

3 – привреда;

4 – финансије;

5 – здравље и социјална заштита;

6 – просвета, наука, култура, спорт, интелектуална својина, јавно информисање и медији;

7 – судство, тужилаштво и правобранилаштво;

132 На основу члана 2. став 1. тачка 20. Закона о архивској грађи и архивској делатности, Листа категорија архивске грађе и документарног материјала је посебан акт којим се одређују врсте архивске грађе и документарног материјала са роковима чувања.

8 – одбрана;

9 – међународна сарадња и европске интеграције.

У оквиру ове поделе, врши се по децималном систему даље рашчлањавање главних група на групе (двоцифрени број) и на подгрупе (троцифрени број), с обзиром на сродност и обим појединих делатности, односно задатака и послова обухваћених главним групама.

Истовремено, у подгрупама се ближе уређују задаци и послови, односно поступци органа, који се воде у каталогу поступака.

Поступак се означава троцифреним бројем, а документарни материјал који чини предмет разврстава се у једну од врста докумената која се означава двоцифреним бројем, и то:

01 – Поднесак (захтев, предлог, образац, пријава, молба, представка, саопштење, понуда и др.),

02 – Прилог

03 – Обавештење органа

04 – Акт органа (решење и др.)

05 – Жалба

06 – Одлука органа

07 – Тужба

08 – Одлука суда

09 – Захтев за понављање поступка

10 – Захтев за укидање решења

11 – Препорука Заштитника грађана

12 – Одлука о захтеву за понављање поступка / укидање решења / препоруке Заштитника грађана

13 – Исправка грешке у решењу

14 – Извештај

15 – Записник

16 – Закључак

17 – План

18 – Уговор

19 – Мишљење

20 – Информација

21 – Захтев за покретање прекршајног поступка

22 – Прекршајни налог

23 – Прекршајна пријава

24 – Кривична пријава

25 – Пријава за привредни преступ

26 – Налог за инспекцијски надзор

27 – Уверење или друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција

28 – Уверење или друге исправе о чињеницама о којима се не води службена евиденција

29 – Конкурс (и друга акта настала у конкурсном поступку)

30 – Пропис и други општи акти
31 – Притужба
32 – Приговор
33 – Одлука Владе
34 – Сагласност
35 – Лиценца
36 – Службена белешка
37 – Евиденција
38 – Споразум
39 – Контролна листа
40 – Услови
41 – Интерна ревизија (документарни материјал настао при обављању послова интерне ревизије)
42 – Јавна набавка (тендерска документација и други документарни материјал настао при обављању послова јавне набавке)

Орган надлежан за уређивање поступка у каталогу поступака, одређује којој класификацији по материји припада поступак и врсте документарног материјала које настају у оквиру поступка.

10. Каталог поступака

Каталог поступака је евиденција о свим управним и вануправним поступцима која садржи и шифарник и врсту документарног материјала, са роковима чувања.

Сваки орган дефинише карактеристике поступака из свог делокруга, и то:

1. назив поступка;
2. правни основ и период примене (датум од када се примењује, као и до када ако је прописано);
3. тип поступка (изворни, поверен);
4. тип органа који води поступак (орган државне управе, орган територијалне аутономне покрајине, јединица локалне самоуправе, образовна установа – предшколска, образовна установа – основношколска, образовна установа – средњошколска, образовна установа – високошколска, установа ученичког стандарда, установа студентског стандарда, установа културе, здравствена установа, установа социјалне заштите, орган социјалног осигурања, суд, тужилаштво, правобранилаштво, јавни бележник, јавни извршитељ, јавно предузеће, јавна служба и друго);
5. јединствену идентификациону ознаку органа (јединствени број корисника јавних средстава);
6. назив органа, назив организационе јединице (основне или посебне) и подорганизационих јединица (уже унутрашње јединице), јединице локалне самоуправе за које је организациона јединица надлежна (ако постоји месна надлежност);

7. месна надлежност (адреса пребивалишта/боравишта странке или адреса непокретности, друго);
8. начин покретања поступка (захтевом странке или по службеној дужности);
9. врсту странке у поступку (физичко лице, правно лице, орган управе, непознато);
10. подврсту странке у поступку (физичко лице – држављанин Републике Србије, физичко лице – страни држављанин са одобреним привременим боравком или сталним настањењем у Републици Србији, физичко лице – страни држављанин без боравка у Републици Србији, физичко лице – избеглица, физичко лице – азилант, физичко лице – мигрант, физичко лице – непознато, физичко лице – група лица, физичко лице – пољопривредно газдинство, правно лице – привредно друштво, правно лице – предузетник, правно лице – задужбина/фондација, правно лице – удружење, правно лице – политичка странка, правно лице – комора, правно лице – црква и верска заједница, правно лице – савет националне мањине, правно лице – спортско удружење, правно лице – стамбена заједница, правно лице – стечајна маса);
11. заступника (законски заступник, привремени заступник, пуномоћник, овлашћени заступник, било који заступник);
12. начин општења (преко портала, адресе електронске поште, непосредно предајом поднеска у папирном облику, непосредно усмено на записник, путем поште, на сваки прописан начин);
13. врста поступка (поступање у вези са решавањем у управним стварима – доношење управног акта, вршење управних радњи, управни уговори, гарантни акти, пружање јавних услуга, вануправно поступање);
14. рок за поступање (у данима, месецима, годинама);
15. право на жалбу (да, не);
16. назив другостепеног органа;
17. јединствену идентификациону ознаку другостепеног органа;
18. класификациону ознаку поступка;
19. шифру поступка;
20. ознаку документарног материјала;
21. назив врсте документарног материјала;
22. рок чувања документарног материјала;
23. број рачуна и висину такси и накнада;
24. врсту доставе (лична, обавештење, објава на порталу);
25. број покушаја доставе (1, 2);
26. рок за доставу.

Администратор писарнице води Каталог поступака и обезбеђује његову доступност, на Порталу еУправа у оквиру услуге еПисарница.

11. Подношење, предаја и пријем поднеска

11.1. Подношење и предаја поднесака

Учесник у канцеларијском пословању – орган, односно физичко или правно лице које комуницира са органом (у даљем тексту: учесник) подноси поднесак на Порталу еУправа, у складу са прописима којима се уређује електронска управа.[133]

С тим у вези, потребно је нагласити да тај закон обавезује државне органе и организације, органе и организације територијалне аутономије, органе и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебне органе преко којих се остварује регулаторна функција и друге имаоце јавних овлашћења (органи) да омогуће пријем електронског поднеска преко Портала еУправа, другог електронског јединственог управног места или другим путем достављања између органа и корисника (сваки учесник у електронској управи), у складу са законом којим се уређује електронски документ и услуге од поверења у електронском пословању.[134]

Учесник може да преда поднесак и у папирном облику, односно усмено на записник, осим ако је прописано искључиво електронско комуницирање учесника са органом.

Ако је поднесак упућен преко поште, лице овлашћено за преузимање поште врши преузимање у складу са прописима поштанске службе, с тим да оштећену препоручену пошиљку може преузети само уз записник поштанског оператора сачињеног на основу његове рекламације.

Поднесак који је новчано писмо и друга вредносна пошиљка (нпр. чек, меница, племенити метали и слично), као и поднеске у вези са лицитацијом, конкурсом, јавним набавкама, односно друге поднеске које отвара комисија, учесник предаје у складу са материјалним прописима који уређују односну управну област и он се без отварања прослеђује овлашћеном лицу органа, односно надлежној комисији, ако није друкчије прописано.

Поднесак намењен одређеном лицу запосленом у органу, који носи ознаку „лично" прослеђује се означеном лицу без отварања, али ако је тај поднесак заправо упућен органу, евидентира се преко Писарнице без одлагања, а најкасније у року од 24 часа по пријему.

Пријем свих напред наведених поднеска писар евидентира у Писарници и без отварања доставља назначеном примаоцу.

Пошиљке које су означене да представљају тајне податке означене степенима тајности („ДРЖАВНА ТАЈНА", „СТРОГО ПОВЕРЉИВО", „ПОВЕРЉИВО" и „ИНТЕРНО") отвара функционер који руководи органом

133 Закон о електронској управи („Службени гласник РС", број 27/18).

134 Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању („Службени гласник РС", бр. 94/17 и 52/21).

или запослени који буде за то одређен, а који има сертификат за приступ тајним подацима најмање оног степена тајности податка који се доставља, а пошиљке на којима је стављена ознака „рестриктивно/limite" отвара функционер који руководи органом или запослени који буде за то одређен. Ову пошту писар уручује лицу које је овлашћено за њено отварање – неотворену.

У органу државне управе где постоји служба дежурства, хитну пошту примљену ван редновног радног времена отвара дежурни радник, а ако су у питању акти који представљају тајни податак, отвориће само запослени који има сертификат за приступ тајним подацима одговарајућег степена тајности.

Поред поднесака за чији је пријем надлежан, могућа је ситуација да орган прими и поднесак за чији пријем није надлежан. У том случају, након евидентирања поднеска у централној евиденцији, предмет прослеђује надлежном органу или ако не може да утврди који је орган надлежан, враћа га странци.

11.2. Пријем документарног материјала

Пријем поднесака и другог документарног материјала. Пријем поднесака и припадајућег документарног материјала врши се електронским путем (преко Портала еУправа, другог софтверског решења или налога електронске поште), непосредно у писарници органа и путем поште. Ако је странка у поступку други орган, начин општења је искључиво електронским путем у Писарници, а достава потврде о пријему и другог документарног материјала врши се у Јединствен електронски сандучић органа.

Датум и време пријема поднеска. Датум и време пријема поднеска јесте тренутак придруживања квалификованог временског жига који се у Писарници додељује након креирања потврде о пријему, односно датум на потврди поштанског оператора који ручно уписује Писар, ако је поднесак поднет као препоручена пошиљка. Ако је поштански оператор омогућио електронско праћење пријема и доставе документарног материјала у пошти, датум пријема, односно достављања уписује се аутоматски у потврди на основу података из софтверског решења поштанског оператора.

Начин креирања потврде о пријему поднеска. По пријему поднеска писар издаје потврду о пријему странци ако је непосредно у органу предала поднесак и други документарни материјал, односно ако је поднела електронски поднесак писар ће електронским путем доставити странци потврду о пријему у Јединствен електронски сандучић, осим ако се странка пред органом изјаснила за начин општења у поступку преко поштанског оператора. Уз то, ако Писар утврди да је странка корисник услуга електронске управе, а није захтевала доставу

акта у папирном облику, означиће да ће се достава писмена вршити електронским путем у Јединствени електронски сандучић.

Обавештење о начину увида у току поступка. Странкама се издаје и обавештење о начину увида у ток поступања по поднеску које садржи информације о контакт телефону и/или адреси електронске поште путем које се странка може информисати о статусу предмета у којем је поднесак поднела непосредно предајом поднеска у папирном облику, непосредно усмено на записник или путем поште, односно да статус предмета може пратити електронским путем (путем услуге еПисарница на Порталу еУправа).

Унос података у Писарницу. О примљеном документарном материјалу у Писарници се уносе подаци о:

1. врсти поступка (управни поступак или вануправни поступак);
2. називу и класификационој ознаци поступка;
3. органу и седишту органа;
4. датуму пријема;
5. класификационој ознаци и називу документарног материјала који је примљен (поднесак, прилог, обавештење органа – неуредан поднесак, акт којим се одлучује о праву или правном интересу, жалба на решење, одлука другостепеног органа по жалби, тужба, пресуда суда, захтев за понављање поступка, захтев за укидање решења, препорука заштитника грађана, одлука о захтеву за понављање поступка / укидање решења / препоруке заштитника грађана, исправка грешке у решењу и др.).

Јединствена идентификациона ознака предмета. Након креирања потврде о пријему поднеска у Писарници се формира предмет у који се аутоматски уписују подаци из Каталога поступака неопходни за евидентирање предмета, а том приликом предмет добија јединствену тридесетоцифрену идентификациону ознаку предмета, која обухвата:

1. јединствену деветоцифрену идентификациону ознаку поднеска уз четвороцифрени број као ознаку текуће године – укупно 13 цифара нпр. 000001239 2022);
2. петоцифрену јединствену ознаку органа уз троцифрену јединствену ознаку организационе јединице и троцифрену ознаку подорганизационе јединице – укупно 11 цифара, нпр. 12345 008 027), која се у Писарници додељује у односу на организациону јединицу органа надлежну да води поступак дефинисан у Каталогу поступака, осим ако у Каталогу поступака није дефинисано да се предмет додељује органу када се у Писарници организационој и подорганизационој јединици додељују нуле (нпр. 12345 000 000);
3. троцифрену ознаку класификације по материји уз троцифрену ознаку поступка (нпр. 183 002);

Пример јединствене идентификационе ознаке предмета
000001239 2022 12345 008 027 183 002

Једном креирана идентификациона ознака предмета остаје иста током вођења поступка, без обзира на то да ли по предмету истовремено поступа један или више органа (организационих јединица) или један за другим (првостепени па другостепени орган, односно управни суд, орган који доноси решење па орган који даје претходну или накнадну сагласност или мишљење уз које се доноси решење).

Јединствена идентификациона ознака поднеска / документационог материјала. Поред јединствене идентификационе ознаке предмета у Писарници се формира и јединствена идентификациона ознака поднеска и другог документарног материјала који припада предмету која, поред тридесетоцифрене ознаке предмета садржи двоцифрену класификациону ознаку документарног материјала и троцифрени први слободан редни број у предмету (нпр. 01 001).

Поред јединствене идентификационе ознаке предмета у Писарници се уписују подаци о документарном материјалу у оквиру предмета, и то:

– назив врсте документарног материјала и рок чувања;
– изворни облик (папирни или електронски);
– начин пријема (преко портала, адресе електронске поште, непосредно и др.);
– да ли је и када израђен препис документа.

Други идентификациони подаци о предмету. У Писарници се евидентирају и други подаци о предмету, и то:

– начин покретања поступка (захтевом странке или по службеној дужности);
– врста поступка (поступање у вези са решавањем у управним стварима-доношење управног акта, вршење управних радњи, управни уговори, гарантни акти, пружање јавних услуга, ванупрaвно поступање);
– назив поступка;
– датум и време евидентирања;
– промене статуса предмета;
– рок за решавање;
– ознака везе са другим предметом ако постоји.

Подаци о странци. Приликом формирања предмета евидентирају се и подаци о странци, и то:

– јединствени матични број грађана/евиденцијски број странца, односно порески идентификациони број (ПИБ) и матични број правног лица;
– лично име, адреса пребивалишта/боравишта физичког лица, односно назив и седиште правног лица, односно назив и седиште органа;

– контакт подаци, односно број мобилног телефона и адреса електронске поште, као и подаци о заступнику ако га странка има.

Подаци о странци и заступнику уносе се на основу јединствене идентификационе ознаке физичког лица (јединствени матични број грађана/евиденцијски број странца или друга идентификациона ознака избеглице, мигранта или азиланта који борави у Републици Србији) из службене евиденције Централног регистра становништва, односно правног лица (матични број и порески идентификациони број) из одговарајућег регистра привредних субјеката или друге службене евиденције у електронском облику, као и органа управе (јединствен број корисника јавних средстава) из службене евиденције Корисника јавних средстава. Контакт податке странка уноси у оквиру услуге еПисарница или друге електронске услуге на Порталу еУправа.

Ако је странка непозната, у Писарници се евидентира да је у питању НН лице.

Подаци о органу. Приликом формирања предмета подаци о органу, организационој јединици и подорганизационој јединици аутоматски се уписују у Писарници на основу података о изабраном поступку из Каталога поступака, док се месна надлежност органа и организационе јединице утврђује на основу адресе пребивалишта/боравишта/седишта странке у поступку, односно адресе објекта код поступака који се воде по адреси непокретности.

Ако поступак воде два или више органа, предмет се иницијално формира за један орган, а затим се додељује у рад и другом органу.

У оквиру предмета уписују се, поред података о органу, организационој јединици и подорганизационој јединици и подаци о обрађивачу предмета, и то: лично име, функција и адреса електронске поште.

11.3. Пријем документарног материјала електронским путем

Пријем поднесака и другог документарног материјала. Пријем поднесака и другог документарног материјала електронским путем врши се непрекидно, без обзира на радно време или нерадни дан органа, путем Портала еУправа или другог софтверског решења повезаног са Писарницом, као и налога електронске поште органа предвиђеног за пријем поднесака. Како би се омогућио аутоматски пријем и додела броја поднеска, Администратор органа уписује налог електронске поште органа у Писарницу.

Подносилац поднеска и другог документарног материјала. Захтев подноси странка и то може бити не само физичко или правно лице које има непосредан и на закону заснован правни интерес у одређеном поступкут, већ и други орган, с тим што постоје одређене специфичности у начину на који се подноси захтев.

Наиме, странка – физичко или правно лице, након пријаве у систему за електронску идентификацију (еИД), путем услуге еПисарница или друге електронске услуге на Порталу еУправа бира поступак из Каталога поступака и подноси захтев или другу врсту поднеска додајући прилоге, ако то поступак захтева, као појединачни документарни материјал, а ако је странка други орган, овлашћено лице органа, након пријаве у Писарници, врши избор поступка и прилаже поднесак и други документарни материјал надлежном органу на поступање.

Плаћање административне таксе. Будући да је за вођење поступка, у одређеним законом и другим прописима предвиђеним случајевима, предвиђено плаћање административне таксе или накнаде, пре подношења поднеска и другог документарног материјала путем услуге за плаћање на Порталу еУправа, странка креира јединствен платни налог на основу којег врши плаћање непосредно електронским путем или на шалтеру платне институције. Странка додатно уписује јединствени позив на број из платног налога у оквиру услуге еПисарница или друге електронске услуге.

Начин креирања потврде о пријему и време пријема поднеска. Након подношења поднеска и другог документарног материјала у Писарници се аутоматски креира потврда о пријему која садржи јединствену идентификациону ознаку поднеска и друге прописане податке, а придружује јој се квалификовани временски жиг како би се тачно могло утврдити време пријема поднеска. Затим се ова потврда убаци у Јединствен електронски сандучић подносиоца – странке у поступку.

Јединствена идентификациона ознака предмета. Додељивање јединствене идентификационе ознаке је следећи корак у раду Писарнице, која у случају пријема документарног материјала електронским путем аутоматски уписује начин оптшења – „путем портала" и назив портала „Портал еУправа".

Пријем поднесака путем другог софтверског решења. Како је наглашено, пријем поднесака и другог документарног материјала електронским путем може бити и путем другог софтверског решења или налога електронске поште органа повезаног са писарницом. Пријем у Писарници врши Писар који потврђује пријем и креира потврду о пријему коју доставља странци на исти начин на који је странка поднела поднесак, или на аутоматизован начин, ако је орган то омогућио.

Избором одговарајућег поступка из Каталога поступака, Писар формира предмет у Писарници, а затим податке о странци (по потреби и заступнику), уписује на основу идентификационих ознака на исти начин као и у случају описаном за пријем документарног материјала (Подаци о странци).

Начин општења дефинише Писар, на основу начина пријема поднеска избором одговарајуће опције „путем портала" или „адресе електронске поште", као и избором назива портала, односно адресе

електронске поште. Ови подаци могу се уписати и аутоматски ако је извршено повезивање софтверског решења са Писарницом.

Подацима о органу и организационој јединици придружују се подаци о Писару који је формирао предмет у Писарници, као и о другом овлашћеном лицу ако му је у Писарници омогућено да врши пријем поднесака и другог документарног материјала.

11.4. Непосредан пријем документарног материјала

Пријем поднесака и другог документарног материјала. Документарни материјал у папирном облику, као и пакети, новчана писма, телеграми и друго, примају се у писарници, односно на другом месту које одреди руководилац органа, у време утврђено прописом, односно општим актом о распореду радног времена, при чему се и у складу са потребом, може посебно уредити и начин непосредног пријема ван радног времена.

Писарница. Канцеларија за непосредан пријем поднесака и другог документарног материјала мора бити видно означена и приступачна странкама. У Писарници, на видном месту, неопходно је да буду истакнути обрасци за поједине врсте поднесака са детаљним упутствима о начину њиховог састављања, али и друге релевантне информације (нпр. о таксеним обавезама).

Технички услови за непосредан пријем поднеска и другог документарног материјала. За несметан рад писара са странкама које органу непосредно подносе захтеве и други документарни материјал, орган је дужан да обезбеди уређај за скенирање, односно дигитализацију документарног материјала и уређај за штампање потврде о пријему приликом непосредног пријема поднеска и другог документарног материјала, који морају бити повезани са рачунаром путем којег се води електронско канцеларијско пословање коришћењем софтверског решења Писарница.

Предаја усменог саопштења. Поред непосредног пријема поднесака, странка може органу усмено да саопшти захтев (молбу, представку, жалбу и сл.), а орган је дужан да о саопштењу сачини записник. Истовремено, орган је дужан да странку, која се за то изјасни, региструје као корисника услуга електронске управе како би убудуће општила са органом електронским путем, односно пратила статус предмета путем услуге еПисарница на Порталу еУправа, односно акта и обавештења органа добијала у Јединствени електронски сандучић.

Дигитализација папирног поднеска и другог документарног материјала. Дигитализација папирног поднеска и другог документарног материјала врши се приликом пријема, осим ако поступак дигитализације захтева дужи временски период и задржавање странке. У том случају, у присуству странке се дигитализује само поднесак ради издавања потврде о пријему, док се други документарни материјал, као

прилог поднеску, накнадно дигитализује и придружује поднеску приликом формирања предмета у Писарници. Документарни материјал у папирном облику, након дигитализације, ставља се у одштампани Омот списа и чува у складу са законом.

Начин креирања потврде о пријему и време пријема поднеска. Писар, приликом пријема, у Писарници евидентира дигитализовани поднесак и други документарни материјал предат у папирном облику и издаје странци одштампану потврду о пријему која садржи јединствену идентификациону ознаку поднеска и друге прописане податке. Приликом креирања, потврди се у Писарници придружује квалификовани временски жиг ради утврђивања тачног времена пријема.

Дигитализација папирног поднеска и другог документарног материјала. Поступак дигитализације започиње скенирањем документарног материјала. Приликом скенирања писар је дужан да провери да ли је дигитализовани документ истоветан документу у папирном облику и да, по потреби, понови поступак. Након провере, дигитализовани документарни материјал, сачуван у одговарајућем формату (пдф и др.), потписује се или оверава квалификованим електронским потписом овлашћеног лица, односно печатом органа, чиме се потврђује истоветност електронског документа са папирним. Овлашћено лице квалификовани електронски потпис или печат органа може придружити документарном материјалу у Писарници, приликом евидентирања поднеска и прилога.

Неуредан поднесак. Поднесак приликом непосредне предаје може да садржи формални недостатак (није наведена идентификациона ознака странке, њена адреса и сл.), када је писар дужан да на то најпре усмено укаже странци и да је поучи како да га отклони. Ако странка и поред упозорења захтева да преда поднесак, писар у софтверском решењу Писарница означава да је у питању НН лице (ако није идентификовао странку) или саставља другу белешку о упозорењу која мора бити видљива у предмету, а затим креира Обавештење о неуредном поднеску, које обавезно мора да садржи начин како да се поднесак уреди, као и рок да се поднесак уреди (који не може бити краћи од осам дана). Ово обавештење се непосредно уручује странци.

11.5. Пријем документарног материјала преко поштанског оператора

Пријем поднесака и другог документарног материјала. Пријем поште преко поштанске службе и подизање поште из поштанског преградка врши се по прописима поштанске службе.

Поступање са оштећеном пошиљком код поштанског оператора. Приликом пријема, односно подизања поште из поштанског преградка, писар не сме подићи пошиљку на којој је означена вредност или је у питању препоручена пошиљка која је оштећена. У таквом

случају писар мора захтевати од поштанског оператора да се стање и садржина пошиљке комисијски утврде и да преда пошти поднесак у вези са накнадом штете, а након чега преузима пошиљку са записником о комисијском налазу.

Прегледање и отварање поште. Обичну или препоручену пошту, примљену у затвореним ковертама, отвара писар, изузев поште која носи ознаку „новчана писма и друге вредносне пошиљке", „лицитација", „конкурс", „јавна набавка", „комисијски".

Пошту са овим ознакама писар евидентира у Писарници, наводећи врсту пошиљке, датум пријема и орган, односно организациону јединицу којој је пошта намењена, креира потврду о пријему и без одлагања је прослеђује:

- овлашћеном службеном лицу органа (пошту са ознаком „новчана писма и друге вредносне пошиљке");
- надлежној комисији (пошту са ознаком „лицитација", „конкурс", „јавна набавка" и „комисијски").

Овлашћено службено лице органа, односно комисије, након отварања поште дужно је да:

- дигитализује поднесак и други документарни материјал;
- провери да ли је дигитализовани документ истоветан документу у папирном облику и да, по потреби, понови поступак;
- дигитализовани документарни материјал, сачуван у одговарајућем формату (пдф и др.), потпише или овери својим квалификованим електронским потписом, односно печатом органа, чиме се потврђује истоветност електронског документа са папирним;
- квалификовани електронски потпис или печат органа придружи документарном материјалу у Писарници, приликом евидентирања поднеска и прилога.

Пошта намењена запосленом у органу. Пошта која носи ознаку „лично" прослеђује се означеном службеном лицу, без отварања. Међутим, ако ова пошта представља поднесак упућен органу, овлашћено службено лице које је отворило пошту, дужно је да је евидентира у Писарници без одлагања, а најкасније у року од 24 часа по пријему.

Хитна пошта. У органу где постоји служба дежурства, хитну пошту достављену ван радног времена прима дежурно лице, а писар је без одлагања отвара, дигитализује и евидентира у Писарници.

Остала правила у вези са пријемом преко поштанског оператора. Пријем поднесака и другог документарног материјала преко поштанског оператора, подразумева још читав низ обавеза писара или овлашћеног службеног лица у органу, које су претежно паритетне поступању у случају непосредног пријема документарног материјала, и то:

- приликом отварања коверата треба пазити да се не оштети њихова садржина, да се прилози разних поднесака и аката не помешају и слично;

– ако је у питању препоручена пошта, Писар у Писарници то означава као врсту пошиљке, придружује дигитализовану коверту и уноси датум са жига пошиљке (датум предаје поштанском оператору) ради утврђивања тачног времена пријема, након чега креира потврду о пријему;
– ако је у једној коверти приспело више поднесака уз које би требало коверат приложити, дигитализовани коверат ће се приложити уз сваки појединачни поднесак;
– ако је поштански оператор омогућио да се датум пријема у пошти као и статус пошиљке прати електронским путем, Писар у Писарници преузима податак о датуму и времену пријема и број пошиљке;
– ако је препоручена пошта достављена без садржаја, односно без поднеска или другог документарног материјала пошиљка се дигитализује и евидентира уз службену белешку и враћа се пошиљаоцу;
– ако је пошиљка пакет, у Писарници се креира Омот списа који се придружује пакету, а који садржи: врсту поступка (управни/ванууправни), јединствену идентификациону ознаку предмета, јединствену идентификациону ознаку поднеска, датум пријема, назив органа и организационе јединице;
– ако постоји формални недостатак,[135] писар у Писарници означава одговарајућу белешку која остаје видљива у предмету Обрађивачу предмета и без одлагања у Писарници креира Обавештење о неуредном поднеску, које непосредно уручује странци на начин на који је поднесак поднет;
– ако су коверте или омоти пакета и других пошиљки примљени оштећени и постоји сумња о неовлашћеном отварању, пре отварања треба о томе сачинити, у присуству доносиоца пошиљке, записник у коме ће се констатовати врста и обим оштећења;
– ако се приликом отварања поште утврди да је уз поднесак приложен новац или нека друга вредност, у Писарници се, приликом формирања предмета, уноси белешка о примљеном новчаном износу, односно врсти вредности, новац се уплаћује на одговарајући рачун, а дигитализована признаница о уплати прилаже као прилог поднеска (друге вредности – чек, меница, племенити метали и сл., одмах се депонују у организационој јединици која обавља послове материјално-финансијског пословања органа, о чему се обавештава странка);
– ако је уз поднесак приложена доставница треба на њој потврдити пријем датумом и печатом и доставити је странци путем поште;
– након дигитализације поднеска и другог документарног материјала, евидентира се предмет;

135 Видети: Неуредан поднесак.

– утврђује се да ли је странка дужна или не да плати одговарајућу таксу – ако није дужна означава поље „Ослобођен плаћања таксе”, а ако је дужна проверава се да ли је доказ о уплаћеној такси предат у папирном облику (ако је уплата извршена, дигитализује се и евидентира као прилог у предмету), односно проверава се статус уплате у оквиру услуге Плати на Порталу еУправа, евидентира се у предмету да ли је такса плаћена или не како би Обрађивач предмета имао преглед коју странку треба да обавести да је неопходно да изврши одговарајућу уплату.

11.6. Потврда о пријему поднеска

Потврда пријема. Орган је дужан да евидентира поднесак који је примио према редоследу пријема и да потврди пријем поднеска без наплаћивања таксе.

Након подношења, односно предаје, поднеску се путем Писарнице додељује јединствена идентификациона ознака и учеснику у канцеларијском пословању – органу, односно физичком или правном лицу које комуницира са органом, издаје потврда о пријему на начин на који је поднесак предат.

Обавезни елементи потврде пријема. Потврда о пријему поднеска обавезно садржи:

1. јединствену идентификациону ознаку поднеска;
2. назив и седиште органа који је примио поднесак;
3. датум и време пријема поднеска;
4. назив и број прилога поднетих уз поднесак;
5. назив прилога, ако се подноси електронским путем;
6. обавештење о начину увида у ток поступања по поднеску.

Датум и време пријема поднеска. У односу на прописане начине пријема поднесака (непосредно, преко поште и електронским путем), датум и време пријема поднеска одређују се прилагођено начину предаје поднесака.

– ако је поднесак поднет преко поште датум и време пријема поднеска сматра се тренутком предаје у пошти, осим ако је другачије прописано;
– моментом непосредне предаје поднеска сматра се тренутак када орган прими захтев странке;
– време пријема електронског поднеска је време одређено квалификованим електронским временским жигом, будући да се пријем поднеска послатог електронским путем потврђује одмах, на исти начин на који је поднесак послат, при чему се потврди о пријему придружује и квалификовани временски жиг којим се уписује датум и време пријема поднеска.

12. Вођење евиденције предмета

Јединствено софтверско решење – Писарнице и Система за управљање документима (Писарница) омогућавају вођење централизоване евиденције о предметима.

Писарница врши аутоматско евидентирање предмета при електронском подношењу поднеска, односно акта преко Портала еУправа и других портала.

Ако је поднесак предат у папирном облику, писар се упознаје са његовим садржином и у Писарници формира предмет уписујући га у јединствену евиденцију предмета.

Након евидентирања, Писарница предмету додељује статус „формиран предмет", односно „у обради" ако систем за управљање документима омогућава аутоматизовано додељивање предмета у рад обрађивачу предмета.

Документарни материјал се евидентира и сврстава у предмете, осим ако не захтева поступање органа.

Евиденција која се води у оквиру Писарнице **садржи**:

1. **Јединствену идентификациону ознаку предмета** – јединствену идентификациону ознаку поднеска, јединствену класификациону ознаку и идентификациону ознаку органа, односно организационе јединице;

2. **Јединствену идентификациону ознаку поднеска** и другог документарног материјала који припада предмету и податке о документарном материјалу у оквиру предмета – назив категорије документарног материјала и рок чувања, изворни облик (папирни, електронски), начин комуницирања (преко портала, адресе електронске поште, непосредно и др.), датум и време подношења и евидентирања, да ли је и када израђен препис документа;

3. **Податке о предмету** – начин покретања поступка (захтевом странке или по службеној дужности), врста поступка (поступање у вези са решавањем у управним стварима, вршење управних радњи, управни уговори, гарантни акти, пружање јавних услуга), назив поступка, датум и време евидентирања и промене статуса предмета, рок за решавање, ознака везе са предметом, статус (формиран, у обради, прекинут, обустављен, одбачен, решен, архивиран) и исход решавања предмета (по службеној дужности: обустављен, решен, није решен, по захтеву странке: одбачен, одбијен, решен, није решен, обустављен) и време архивирања предмета;

4. **Податке о учеснику** – за странку физичко лице држављанина Републике Србије – јединствени матични број грађана, лично име, адресу пребивалишта физичког лица, контакт податке, односно број мобилног телефона и адресу електронске поште, у складу са законом;

– за домаће правно лице – порески идентификациони број (ПИБ) и матични број, назив и седиште правног лица, контакт податке, односно број мобилног телефона и адресу електронске поште, у складу са законом;

– за орган – назив органа, седиште органа, контакт податке, односно број мобилног телефона и адресу електронске поште, у складу са законом;

– за странку физичко лице које је страни држављанин – уместо јединственог матичног броја уписује се евиденциони број за странце, односно јединствена идентификациона ознака страног држављанина ако не борави у Републици Србији;

– за страно правно лице, уместо ПИБ и матичног броја уноси се идентификациони број тог правног лица из регистра у коме је регистрован и назив тог регистра.

5. **Податке о органу и обрађивачу** код кога је тренутно предмет у раду/поступању – назив органа, седиште, лично име, радно место / функцију и адресу електронске поште овлашћеног службеног лица;

6. **уложена правна средства и одлуку поводом уложених правних средстава** (одбачена или одбијена жалба или приговор, поништено или укинуто решење) и статус акта (извршно, коначно, правоснажно решење).

Орган, ради чувања, може периодично одштампати евиденцију својих предмета, а подаци уписани у евиденцију користе се за праћење рада органа и управну статистику.[136]

13. Евидентирање предмета

Предмет се евидентира у Писарници у Евиденцији предмета након формирања предмета, односно доделе статуса „Формиран" истог дана и под истим датумом под којим је поднесак и други документарни материјал примљен.

Изузетак је ситуација када се због великог броја примљеног документарног материјала или из других оправданих разлога предмети не могу евидентирати истог дана када су примљени. У том случају, евидентираће се најкасније следећег радног дана, пре евидентирања нове поште, и то под датумом када су примљени.

136 У вези са управном статистиком потребно је нагласити да је чланом 211. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС", бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – УС), уређено да је орган дужан да о решавању у управним стварима води евиденцију, која садржи податке о броју поднетих захтева, броју поступака покренутих по службеној дужности, начину и роковима решавања управних ствари у првостепеном и другостепеном поступку, броју решења која су поништена или укинута и броју одбачених захтева странака и обустављених поступака. Наведени подаци воде се по управним областима.

У Евиденцију предмета уписује се поднесци и други документарни материјал по коме орган поступа у управном и ванууправном поступку (јединствена идентификациона ознака предмета, јединствена идентификациона ознака поднеска односно акта, подаци о предмету, подаци о странци, подаци о органу и обрађивачу, уложеним правним средствима и одлукама поводом њих), а не уписују се пошиљке које не представљају службену преписку (рачуни, службена гласила, часописи, књиге, позиви за седнице и друге састанке, проспекти и слично).

Сваки орган дужан је да води Евиденцију о предметима које његове подручне јединице изван седишта воде о предметима из надлежности тог органа.

У оквиру Евиденције о предметима води се евиденција документарног материјала која садржи: двоцифрену ознаку, назив врсте документарног материјала и рок чувања одређен на основу Листе категорија архивске грађе и документарног материјала, изворни облик (папирни, електронски), начин општења (преко портала, адресе електронске поште, непосредно и др.), датум и време подношења и евидентирања, да ли је и када израђен препис документа.

Ради олакшане манипулације документарним материјалом у Писарници је омогућено претраживање у оквиру Евиденције о предметима по: јединственој идентификационој ознаци поднеска, идентификационој ознаци странке, органу или организационој јединици, класификацији, врсти поступка, броју документа, садржају, кретању и статусу предмета или акта и другим карактеристикама предмета.

У Писарници је омогућено и креирање дневних и периодичних извештаја, и то:

– дневни извештај о кретању предмета који се може сврстати у групе – решени/нерешени предмети;
– дневни извештај о кретању предмета по врстама предмета и класификационим ознакама;
– извештај о решеним и нерешеним предметима по органима и врстама предмета (управни и остали) у одређеном временском периоду;
– годишњи извештаји о раду на решавању управних предмета по одговарајућим управним областима, у складу са прописима из ове области;
– аналитички извештај о свим нерешеним предметима на крају календарске године (са свим подацима, који служе да се аутоматски пренесу у датотеку као почетно стање предмета за решавање у наредној календарској години, по броју који им је иницијално додељен).

На почетку сваке календарске године у Писарници се деветоцифрена јединствена ознака поднеска враћа на почетну вредност 000000001 којој се придружује четвороцифрена ознака текуће године (нпр. 00000001 2023).

У случају када дође до престанка рада Писарнице путем које се врши евидентирање предмета у току радног времена са странкама, наставиће се са пријемом поднесака и издаће се потврда о пријему поднеска странци без јединствене идентификационе ознаке поднеска. Евидентирање ће се извршити одмах по наставку рада Писарнице, а нова потврда о пријему поднеска накнадно ће се доставити странци.

14. Дигитализација поднеска

Концепт канцеларијског пословања, успостављеног у складу са важећим прописима који уређују ову област, заснован је на електронском пословању које подразумева да су сви процеси рада аутоматизовани – од предаје захтева (електронски поднесак), вођења евиденције о актима и предметима (електронска писарница), до општења органа и странака (пријем електронских докумената путем јединственог електронског сандучића).

Међутим, како повезани прописи утврђују да се поднесци могу предати не само електронски, већ и непосредно органу, преко поште, дипломатско-конзуларног представништва или саопштити усмено на записник,[137] то су и прописима о канцеларијском пословању, како је напред објашњено, уређени начини поступања писара са поднесцима који су поднети на један од поменутих начина (у папирном облику) и њихово евидентирање у Писарници.

Почетни корак у том процесу јесте дигитализација поднеска, која се врши у складу са прописима којима се уређује електронски документ и архивска грађа.

Пре свега, новопримљеном поднеску у Писарници се додељује јединствена идентификациона ознака која се уписује на документ и на папирни омот предмета, као и време пријема, а орган поднесак предат у папирном облику може чувати до рока утврђеног у Листи категорија регистратурског материјала са роковима чувања или одредити да се он након дигитализације враћа органу, односно физичком или правном лицу које је захтев поднело.

Затим, писар у Писарници евидентира дигитализовани поднесак и други документарни материјал предат у папирном облику и издаје странци одштампану потврду о пријему која садржи јединствену идентификациону ознаку поднеска и друге прописане податке. Приликом креирања, потврди се у Писарници придружује и квалификовани временски жиг ради утврђивања тачног времена пријема.

За процес дигитализације орган је дужан да писарници – канцеларији у којој се обављају послови канцеларијског пословања, обезбеди техничке услове за непосредан пријем поднеска и другог документарног материјала.

---

137 Члан 60. Закона о општем управном поступку.

Поступак дигитализације започиње скенирањем документарног материјала. Приликом скенирања писар је дужан да провери да ли је дигитализовани документ истоветан документу у папирном облику и да, по потреби, понови поступак. Након провере, дигитализовани документарни материјал, сачуван у одговарајућем формату (пдф и др.), потписује се или оверава квалификованим електронским потписом овлашћеног лица, односно печатом органа, чиме се потврђује истоветност електронског документа са папирним. Овлашћено лице квалификовани електронски потпис или печат органа може придружити документарном материјалу у Писарници, приликом евидентирања поднеска и прилога.

15. Одлагање документарног материјала примљеног у папирном облику

Поднесак и други документарни материјал који је примљен у папирном облику, након дигитализације и евидентирања, ако није враћен странци, одлаже се у Омот списа, на коме се из система за управљање документима – Писарнице уписује: врста предмета (управни поступак или вануправни поступак), јединствена идентификациона ознака предмета, јединствена идентификациона ознака поднеска, односно акта и другог примљеног документарног материјала у оквиру предмета, датум пријема са Потврде о пријему, као и назив органа и организационе јединице.

Ако Обрађивач предмета, током вођења поступка, примети да дигитализован поднесак и други документарни материјал није комплетан (недостаје страна и сл.) означава у Писарници да је потребно поновити дигитализацију и приложити нову верзију у предмету, а Писар, на основу јединствене идентификационе ознаке предмета, односно поднеска, узима из архиве документарни материјал у папирном облику, дигитализује га, прилаже у предмет уз измену датума дигитализације и папирни облик документарног материјала враћа у Омот списа.

16. Здруживање документарног материјала

Пре достављања поднеска и другог документарног материјала у рад органу, односно одговарајућој организационој јединици Писар је дужан да провери да ли примљени поднесак припада предмету који је већ евидентиран у Писарници и ако јесте мора извршити њихово здруживање.

Здруживање се врши придруживањем документарног материјала предмету који, поред ознаке и назива врсте документарног материјала, добија први слободан троцифрени редни број.

Одмах након здруживања, Обрађивач предмета у Писарници добија обавештење да је предмету који му је додељен у рад здружен документарни материјал који је доступан у предмету.

Приликом здруживања поднеска са предметом који је архивиран, мења се статус предмета у „У обради", а предмет поново постаје доступан органу, односно организационој јединици за поступање по њему.

17. Достављање предмета у рад

Достављање предмета у рад у оквиру писарнице. Достављање предмета у рад Обрађивачу предмета врши се искључиво електронским путем преко Писарнице, зависно од начина на који је у Каталогу поступака одређено поступање органа, односно да ли поступак води одређена организациона или подорганизациона јединица органа.

Писар, након формирања, додељује предмет у рад Обрађивачу предмета, који у Писарници потврђује пријем, након чега се мења статус „Формиран" у статус „У обради". Ако је поднесак и други документарни материјал примљен путем услуге еПисарница на Порталу еУправа, у Писарници се аутоматски формира и евидентира предмет и додељује у рад Обрађивачу предмета. Руководилац органа може одредити да се рад на предмету врши путем Система за управљање документима. У том случају из Писарнице се доставља предмет организационој јединици у Систем за управљање документима и, након потврде о пријему, мења статус предмета из „Формиран" у статус „У обради". Систем за управљање документима омогућава праћење статуса предмета у Писарници, односно на Порталу еУправа у оквиру услуге еПисарница. Након завршеног рада на предмету Обрађивач предмета доставља акт и други документарни материјал Писарници ради доставе и даљег поступања по предмету.

Обрађивач предмета, након пријема предмета, може утврдити да је предмет погрешно класификован и да га је потребно доставити у рад другом органу или организационој јединици и то означава у Писарници, уз напомену у виду белешке о материји и врсти поступка у предмету, ако га препознаје.

Када Писар у Писарници добије обавештење о враћеном предмету, врши увид у предмет и мења његов статус из „У обради" у „Сторниран". Затим понавља поступак евидентирања предмета – формира нови предмет одређујући исправну класификацију, односно назив поступка на основу података из Каталога поступака и предмет додељује органу надлежном за поступање (то може бити орган коме је претходно додељен у рад сторниран предмет или други орган, у ком случају ће се променити и право приступа предмету).

Администратор Писарнице све сторниране предмете настале током календарске године брише из Писарнице на крају године, а у Писарници креира, оверава квалификованим електронским печатом и чува у архиви листу сторнираних предмета, са следећим подацима:

– година сторнирања;
– јединствена идентификациона ознака предмета;
– назив поступка;
– датум формирања предмета;
– назив органа;
– име и презиме овлашћеног лица које је формирало предмет.

Рад на предмету. По пријему, Обрађивач предмета упознаје се са садржином поднеска и другог документарног материјала преко Система за управљање документима или другог одговарајућег софтверског решења, при чему може преузети документарни материјал из предмета на свој рачунар у посебну фасциклу (енг. *folder*) којој даје назив по јединственој идентификационој ознаци предмета.

Рад на предмету условљен је врстом поступка, односно да ли орган по поднетом захтеву поступа у складу са правилима управног или ванууправног поступка, па се у складу са тим и окончава или управним актом (решењем) у управном поступку или (службеним) актом и ванууправном поступку.

Након обраде предмета Обрађивач предмета придружује акт и други документарни материјал предмету у Писарници, потписује га квалификованим електронским печатом органа, ако је за то овлашћен, односно квалификованим електронским потписом, након чега се у Писарници аутоматски мења његов статус у:

– „Завршен", ако је рад на њему завршен;
– „За доставу", ако документарни материјал треба доставити подносиоцу.

Међутим, ако је Обрађивач предмета надлежан само за вођење поступка, а не и за одлучивање, предмет ће путем електронске поште, Система за управљање документима или другог софтверског решења, послати овлашћеном службеном лицу да га потпише. Тек након што му буде враћен предмет са актом потписаним од стране овлашћеног службеног лица, мења статус предмету у „Завршен" и прослеђује га Писарници.

Након утврђивања статуса предмета да је „Завршен", Обрађивач предмета у оквиру предмета уписује следеће податке:

1) *исход поступања* (по службеној дужности: обустављен, решен, није решен или ако је по захтеву странке: одбачен, одбијен, решен, није решен, обустављен);
2) *уложена правна средства и одлуку поводом уложених правних средстава* (одбачена или одбијена жалба односно приговор; поништено, измењено или укинуто решење);
3) *да ли је решење (акт) извршно, коначно, правоснажно или извршено*;
4) *начин на који ће бити извршено достављање акта или другог документарног материјала* (електронским путем, путем поштанског оператора, објављивањем).

Писарница може аутоматизовано доделити статус предмету у односу на исход решавања и начин отпремања документарног материјала, ако је Администратор органа тако одредио.

18. Начин достављања документарног материјала

Врсте достављања у канцеларијском пословању. Достављање је једна од начина обавештавања и може бити лично, посредно и јавно. Са аспекта канцеларијског пословања значајно је лично и посредно достављање, које се може вршити:

1. *електронским путем* (преко Портала еУправа, другог софтверског решења или налога електронске поште);
2. *непосредно у писарници органа*;
3. *путем поштанског оператора*, односно *курира*.

Поступање са актима и другим документарним материјалом који се доставља у Писарници. У Писарници се из Каталога поступака, у односу на поступак у коме се врши достава, уписује број покушаја доставе, рок за доставу и други подаци од значаја за доставу, како би се пратио статус доставе. Писар у Писарници проверава који документарни материјал је у статусу „За доставу", који је начин доставе Обрађивач предмета одредио и у складу са тим врши доставу. Ако се достава врши електронским путем и Обрађивач предмета може извршити доставу, ако му је Администратор органа то дозволио. Сваки документарни материјал Писар, односно Обрађивач предмета покушава да достави електронским путем у Јединствени електронски сандучић странке уносом њене идентификационе ознаке, као и на други прописан начин.

Достављање документарног материјала у електронском облику. Достава електронским путем врши се из Писарнице у Јединствен електронски сандучић странке или другим електронским путем, у складу са прописима, а након достављања, у Писарници се мења статус предмета у „Послато" или статус „Објављено", ако је достављање извршено објављивањем на порталу органа.

Орган личну доставу електронским путем врши преко Писарнице искључиво у Јединствени електронски сандучић странке, а након добијене потврде о пријему мења статус предмета у „Достављено".

Ако Писарница не прими потврду о пријему, након 24 сата се достављање понавља, када се статус мења у „Неуспела достава – поновљена достава", осим ако у Каталогу поступака није прописано да се једном врши достава. Ако у року који је одређен у Каталогу поступака није примљена потврда о достави, аутоматски се мења статус доставе у „Достављено без преузимања" или „Достављање није могуће", у прописаним случајевима.

Датум и време доставе је тренутак придруживања квалификованог временског жига који се додељује након издавања потврде о статусу доставе, која се креира аутоматски након сваке промене статуса и

потписује квалификованим електронским печатом органа надлежног за вршење личне доставе електронским путем.

Међутим када се ради само о обавештавању странке електронским путем, оно се врши у Јединствени електронски сандучић странке, путем налога електронске поште или другим електронским путем, без креирања потврде. У том случају, Писар у Писарници, након слања обавештења и другог документарног материјала код кога се достава врши обавештавањем, мења статус доставе у „Послато".

Достављање документарног материјала у папирном облику. Достава документарног материјала у папирном облику обавља се преко поштанског оператора или преко достављача (курирске службе), након што се у Писарници определи начин доставе „Папирно" и евидентира статус „За доставу".

Документарни материјал у папирном облику преузет у току радног дана до 12 часова отпрема се истог дана, док ће се документарни материјал одређен за доставу после 12 часова, отпремити наредног радног дана, изузев ако је означен као „Хитна достава", када се доставља истог дана када је и достављен писарници ради отпреме.

Документани материјал који се отпрема преко поштанске службе Писарница разврстава у две групе:

1. обичне пошиљке;
2. препоручене пошиљке.

Документарни материјал у папирном облику који се истог дана упућује на исту адресу:

– обавезно се ставља у исти коверат или пакет у складу са поштанским прописима;
– ако се један од тих предмета шаље препоручено, у заједнички коверат ставља се и остали документарни материјал, који би иначе био отпремљен као обична пошиљка;
– ако се на исту адресу истовремено отпрема више аката или неки други материјал, који не могу да стану у коверат, пакују се и отпремају по важећим поштанским прописима.

Коверат у коме се отпрема документарни материјал треба да садржи у горњем левом углу прве стране: тачан назив и адресу пошиљаоца и ознаку свих аката који се налазе у коверти.

Писар у Писарници документарни материјал који се отпрема преко поштанског оператора означава начином доставе „Поштански оператор", а потврду о извршеној достави документарног материјала у папирном облику дигитализује и придружује предмету у Писарници. У случају да се потврда не достави, у Писарници се, након истека прописаног рока за доставу, документарном материјалу додељује статус „Достављено без потврде".

Када је у питању документарни материјал који треба хитно отпремити другим органима или лицима у истом месту отпрема се врши

преко достављача (курирске службе), након што Писар у Писарници означи начин доставе „Курирска служба".

За отпремање препоручене пошиљке, осим евиденције у Писарници, потребно је користити посебне отпремне књиге прописане од стране поштанског оператора, ради правдања утрошеног новца на име поштанских трошкова. У ту сврху сваког дана после отпремања поште врши се сабирање укупног утрошеног новца за поштарину, а сабрани износ се уписује у контролник поштарине. Ако се у органу користи машина за франкирање поште, за евиденцију утрошеног новца на име плаћене поштарине користиће се прописани образац поштанског оператора.

Мењање статуса документарног материјала и предмета у Писарници након извршене доставе. По извршеној достави документарног материјала и додели статуса „Достављено", „Достављено без потврде", „Достављено без преузимања", „Достављање није могуће" или „Објављено", Обрађивач предмета се о томе обавештава у Писарници и по потреби, мења статус акта у „Правоснажно", „Извршно", „Коначно" или „Извршено" након истека одговарајућих рокова, а статус предмет у „Архивиран".

19. Чување документарног материјала

Чување документарног материјала обухвата прописима уређен начин поступања са овим материјалом након што у Писарници добије статус „Архивиран", односно након што се у предмет упише датум и време архивирања, коме се аутоматски придружује/додељује квалификовани временски жиг и провери да ли је предмет завршен, да ли се у предмету налазе неки прилози или документи које треба вратити странкама и да ли уз њих грешком нису припојени неки други предмети или њихови делови.

У вези са овом фазом рада у Писарници, важно је напоменути да у одређивањању начина поступања са архивираним документарним материјалом (да ли ће се поступати на начин уређен за безвредни регистратурски материјал који се сваке године излучује или на начин уређен за документарни материјал који се чува у архиви органа до излучивања надлежној установи заштите која обавља архивску делатност једну од кључних улога) има Листа категорија документарног материјала са роковима чувања у органу,[138] коју одобрава надлежни јавни архив у складу са законом којим се уређује архивска грађа и архивска делатност.

138 Табела ознака, називи група и подгрупа у оквиру главних група на основу којих се класификује документарни материјал, као и минимални рокови чувања документарног материјала у оквиру подгрупа уређени су Уредбом о класификацији документарног материјала са роковима чувањан („Службени гласник РС", број 14/23).

19.1. Архивирање и чување предмета

Предмети, након доделе статуса „Архивиран”, одлажу се у електронску архиву Писарнице.

Документарни материјал у оквиру предмета уписује се у архивску књигу у електронском облику у Писарници, по годинама и класификационим ознакама и чува до истека текуће године. Ова књига се води у непрекидном низу бројева, као општи инвентарски преглед целокупног документарног материјала из ранијих година, што значи да се не закључује на крају године.

Након тога архивиран документарни материјал у електронском облику аутоматски се уписује у софтверско решење еАрхив и чува у складу са роковима прописаним у Листи категорија архивске грађе и документарног материјала са роковима чувања.

Документарни материјал у еАрхиви чува се према јединственим идентификационим ознакама из архивске књиге која се придружује јединственим идентификационим ознакама документарног материјала.

Имајући у виду да орган може имати потребу да се у Листи категорија архивске грађе и документарног материјала са роковима чувања изврши одређена измена, односно дода нов или мења постојећи документарни материјал који се класификује и предлажу рокови чувања, Администратор органа пре него што креира нову Листу мора кроз Писарницу о извршеним изменама обавестити надлежни јавни архив, ради њихове потврде. У вези са овим захтевом, Архивиста надлежног јавног архива контролише извршене измене, ако је потребно кориговати одређени рок чувања или неки други податак на то указује органу и тек после усклађивања, одобрава Листу. По одобравању измена Администратор органа у Писарници креира нову Листу категорија архивске грађе и документарног материјала са роковима чувања, на основу које ажурира и архивску књигу која се води у органу.

Како је напред истакнуто, поднесак и други документарни материјал који је примљен у папирном облику, а није враћен странци, чува се у омоту предмета у архиви писарнице, због чега је за сваку класификациону ознаку потребно предвидети одговарајући регистратор у који се одлажу предмети и чувају до истека рока чувања или предаје надлежном јавном архиву.

Поднесцима и другим документарним материјалом смештеним у архиви писарнице рукује писар који га по потреби може дати на коришћење, означавајући у Писарници: документарни материјал који је узет, датум узимања и име и презиме обрађивача предмета који га узима, али обрађивач предмета тај материјал не може задржати ван архиве дуже од 30 дана.

19.2. Издвајање безвредног документарног материјала ради уништавања

Одабирање архивске грађе и издвајање ради уништавања, спроводи се у складу са правилима уређеним законом који уређује архивску грађу и архивску делатност.

Пре свега, стваралац архивске грађе и документарног материјала[139] дужан је да после извршеног одабирања архивске грађе, издвоји ради уништавања документарни материјал коме је истекао рок чувања. Стваралац то чини годину дана од дана истека рока чувања документарног материјала одабраног за излучивање.

Додатна правила постоје када су ствараоци архивске грађе и документарног материјала државни органи и организације, органи територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа и имаоци јавних овлашћења, будући да се документарни материјал настао њиховим радом и деловањем чији је рок чувања истекао, уништава тек по прибављеном одобрењу надлежног јавног архива, у писменој форми, при чему, надлежни јавни архив може дати одобрење само за уништење документарног материјала који је претходно евидентиран у архивској књизи.

Приликом уништавања безвредног документарног материјала стваралац документарног материјала је дужан да предузме неопходне мере заштите података који би могли повредити права и правни интерес лица на која се документарни материјал односи.

У складу са овим правилима у архивској делатности, дефинисана су и правила рада у канеларијском пословању органа државне управе (и других органа и ималаца јавних овлашћења у којима се оно примењује), у вези са излучивањем безвредног документарног материјала коме је прошао рок чувања.

Прецизније, на крају календарске године Администратор органа у Писарници ажурира архивску књигу и преноси архивиран документарни материјал којем није истекао рок чувања у еАрхив, након чега се у Писарници креира Листа безвредног документарног материјала којем је истекао рок чувања.

Ову листу Администратор органа у Писарници доставља Архивисти надлежног јавног архива који, након провере, потврђује да се документарни материјал са листе може уништити.

Међутим, Архивиста може означити да се одређени документарни материјал не сме уништити наводећи образложење у посебном одељку за напомене, након чега Администратор органа коригује Листу и уништава само означени безвредни документарни материјал брисањем из

139 Стваралац архивске грађе и документарног материјала, у смислу Закона о архивској грађи и архивској делатности, јесте правно или физичко лице чијим деловањем настаје архивска грађа и документарни материјал.

Писарнице, која, након поновног ажурирања, архивску књигу аутоматски чини доступном Архивисти надлежног јавног архива.

Када је у питању документарни материјал у папирном облику, по истеку рока његовог чувања и добијању одобрења надлежног архива, орган врши излучивање безвредног документарног материјала и мења статус у „Дозвољено брисање", односно „Дозвољено уништавање".

19.3. Предаја документарног материјала са трајним роком чувања

Стваралац архивске грађе сређену и пописану архивску грађу предаје на чување надлежном јавном архиву по истеку 30 година од дана њеног настанка, а само изузетно се овај рок може продужи или скрати. Посебна правила односе се на архивску грађу насталу у раду органа управе надлежног за унутрашње послове, јер се она чува у за то посебно образованом архивском одељењу, а може је под условима које сам одреди предати у целини и надлежном јавном архиву.

Стваралац архивске грађе дужан је да архивску грађу преда у оригиналу, сређену, означену, пописану, неоштећену или са санираним оштећењима, технички опремљену, а архивску грађу у електронском облику заједно са припадајућим метаподацима и декодирану, на начин који одреди надлежни јавни архив. Такође, стваралац грађе у електронском облику је дужан да приликом предаје омогући употребљивост садржаја архивске грађе у складу са јединственим техничко-технолошким захтевима и процедурама за чување и заштиту архивске грађе и документарног материјала у електронском облику.

О примопредаји архивске грађе сачињава се записник чији је саставни део попис архивске грађе која се предаје надлежном јавном архиву.

У складу са овим правилима у архивистичкој делатности, која су преузета и у правила канцеларијског пословања у органима државне управе (и других органа и ималаца јавних овлашћења у којима се оно примењује), орган предаје документарни материјал који се трајно чува надлежном јавном архиву. Том приликом врши се промена статуса документарног материјала у Писарници у „Предато архиву", након чега више нема увид у њега.

Надлежни јавни архив проглашава предат документарни материјал архивском грађом и трајно га чува у софтверском решењу еАрхива.

Документарни материјал који нема одговарајући документ којим се поступак окончава не може се излучивати, а за онај који се излучује у попис архивске грађе која се предаје надлежном јавном архиву уписују се подаци о:

– називу органа у чијем је раду настао документарни материјал;
– години настанка материјала;

– класификационој ознаци и јединственој идентификационој ознаци;
– року чувања предмета;
– одобрењу надлежног архива.

19.4. Архивирање документарног материјала у папирном облику

Завршени (архивирани) предмети и други документарни материјали у папирном облику чувају се у архиви органа у одговарајућим архивским јединицама, у условима који осигуравају њихово очување од нестајања, оштећења и неовлашћеног увида.

За органе за које обавља послове канцеларијског пословања, Управа за заједничке послове републичких органа је ималац архивске грађе и документарног материјала[140] тих органа у папирном облику.

Документарни материјал у папирном облику уписује се у архивску књигу у електронском облику по годинама и класификационим ознакама, са следећим подацима:[141]

1) *Редни број* – у ову рубрику уписују се од броја један надаље бројеви документарног материјала исте врсте (исте класификационе ознаке) насталог током једне године, без обзира на број јединица. Редни бројеви се настављају у књизи континуирано из године у годину. Документарне јединице обележавају се редним бројем под којим се материјал одређене врсте води у архивској књизи;

2) *Датум уписа* – уписује се дан, месец и година уписа документарног материјала. Документарни материјал из претходне године уписује се у архивску књигу најкасније до краја априла наредне године;

3) *Година настанка* – уписује се година, односно раздобље у којем је документарни материјал настао. За документарни материјал који обухвата податке из више година, уписује се почетна и завршна година, односно распон година (на пример: матична књига за период 1960–1964);

4) *Садржај* – уписује се кратка садржина документарног материјала;

5) пета рубрика „Класификациона ознака” – уписује се класификациона ознака документарног материјала;

6) *Рок чувања из Листе категорија* – уписује се рок чувања документарног материјала из усвојене Листе категорија;

7) *Број сагласности на Листу категорија* – уписује се број сагласности надлежног архива на усвојену Листу категорија;

---

140 Ималац архивске грађе и документарног материјала, у смислу Закона о архивској грађи и архивској делатности јесте носилац права на архивској грађи и документарном материјалу (власник, односно ималац другог стварног права или страна у облигационом односу) или свако друго (правно или физичко) лице које, на било који начин и по било којем основу има државину над њом.

141 Члан 4. Правилника о обрасцу архивске књиге.

8) *Количина документарног материјала* – уписује се укупан број јединица (фасцикла, кутија, регистратор) истоврсног документарног материјала, односно код електронског документарног материјала и електронске архивске грађе уписује се формат и меморијски капацитет за сваки унос посебно;

9) *Просторије и полице/уређаји за складиштење са локацијом* – уписује се податак у којој просторији, полици и ормару је смештен документарни материјал, као и све промене у вези са смештајем, односно код електронског документарног материјала уписује се врста уређаја за складиштење података са локацијом где се налази;

10) *Број и датум записника* – уписује се број и датум давања сагласности од стране надлежног архива за издвајање ради уништења документарног материјала којем је истекао рок чувања;

11) *Примедба* – уписују се подаци у вези са издвајањем или предајом архивске грађе надлежном јавном архиву, односно додатне информације од значаја за претрагу и приступ подацима.

Орган је дужан да достави препис архивске књиге надлежном архиву, најкасније до 30. априла текуће године за документарни материјал настао у претходној години.

Завршени предмети и други документарни материјали чувају се у архиви према јединственим идентификационим ознакама из архивске књиге.

Орган предаје документарни материјал који се трајно чува надлежном архиву променом статуса у Писарници у „предато архиву", а софтверско решење еАрхив омогућава управљање тим материјалом овлашћеним лицима надлежног јавног архива.

Архивиран документарни материјал у папирном облику предаје се надлежном архиву на начин описан за предају документарног материјала са трајним роком чувања.

20. Размена документарног материјала између органа

Органи документарни материјал међу собом размењују електронским путем, у складу са законом који уређује електронску управу.[142]

Када органи размењују документарни материјал оверен квалификованим електронским печатом, односно квалификованим електронским потписом, преко Сервисне магистрале органа или налога електронске поште, таквом документарном материјалу не може се оспорити пуноважност, доказна снага, као ни писана форма само зато што је у електронском облику.

142 Закон о електронској управи.

21. Обнављање (реконструкција) предмета

Ако се поједини предмети или делови списа појединог предмета изгубе, тако да се ни после свестраног тражења не могу пронаћи или се униште или тако оштете да су непоупотребљиви, покреће се поступак за обнављање. Поступак се покреће на захтев странке, заинтересованог органа или по службеној дужности. Обнављање предмета врши се на основу преписа или фотокопија несталих, оштећених или уништених списа који се прибављају од имаоца потребних списа.

По потреби, за обнављање предмета служе и сагласне изјаве странака и њихових заступника односно пуномоћника, сведока и вештака. Кад о појединим радњама нема података, а изјаве наведених лица нису сагласне, те радње ће се поновити уколико није донето првостепено решење.

О несталом, оштећеном или уништеном предмету или његовим деловима овлашћена службена лица припремају извештај, а руководилац органа у чијој је надлежности предмет, решењем налаже његово обнављање.

22. Послови у непосредној вези са канцеларијским пословањем

22.1. Облик и садржина поднеска

22.2. Неуредан поднесак

О облику, садржин и неуредном поднеску види стр.257.

22.3. Телефонске изјаве странке и забелешка у спису

О сваком примљеном или предатом телефонском саопштењу које замењује службену преписку у вези са решавањем предмета ставља се службена забелешка на самом предмету. Ако се предмет не налази код запосленог који прима саопштење, службену забелешку треба у најкраћем року саставити и уложити у предмет.

Забелешка о телефонском саопштењу треба да садржи: датум и време разговора, податке о саговорнику, садржину саопштења и име и презиме запосленог који је саопштење примио, односно предао.

22.4. Акт

(Службени) акт обавезно садржи:

1. заглавље које садржи грб, назив и седиште органа, по потреби и организационе јединице;
2. јединствену идентификациону ознаку предмета и акта;

3. датум издавања акта;
4. јединствену идентификациону ознаку странке, лично име и пребивалиште, односно назив и седиште;
5. број поднеска на који се одговара;
6. текст акта који мора бити јасан и сажет;
7. списак прилога који се прилажу уз акт;
8. име и презиме лица овлашћеног за потписивање, као и функцију коју обавља.

Садржај акта, осим текста акта орган може аутоматизовано креирати у Систему за управљање документима или другом софтверском решењу.

Прилози који се достављају уз акт означавају се или њиховим укупним бројем (нпр. прилога пет) или њиховим називом, а ова ознака ставља се испод завршетка текста акта са леве стране.

Датум и време издавања акта је тренутак придруживања квалификованог временског жига који се у Писарници додељује након потписивања акта квалификованим електронским печатом или потписом.

Ако је реч о копији акта у папирном облику, а који је настао у електронском облику и потписан квалификованим електронским печатом органа, он садржи печат органа и својеручни потпис овлашћеног лица. Такође, Обрађивач предмета у Писарници придружује акт у електронском облику предмету, уз напомену да се странци доставља копија у папирном облику.

Поред тога, акт у папирном облику може се доставити као копија оригиналног документа у електронском облику, без потписа и печата, уколико се аутентичност може проверити електронским увидом у оригинални документ (навођењем линка на ком је доступан електронски документ, коришћењем јединствене графичке ознаке и сл.).

23. Надзор над применом прописа о канцеларијском пословању

Управна инспекција у обављању инспекцијског надзора над применом закона и других прописа о државној управи, поред осталог, у органима државне управе надзире поштовање правила о канцеларијском пословању.

Инспекцијски надзор над применом правила о канцеларијском пословању, управна инспекција врши и у службама народне скупштине, председника републике и владе и служби за заједничке послове републичких органа, као и код ималаца јавних овлашћења када врше поверене послове државне управе.

У вршењу инспекцијског надзора, а нарочито у отклањању утврђене незаконитости и неправилности у овој области, управна инспекција поступа на начин прописан Законом о управној инспекцији.[143]

143 „Службени гласник РС", број 87/11.

Полазећи од одредаба овог закона, Управна инспекција поступа тако да обезбеди остваривање начела законитости у раду и поступању надзираних органа, циља управног инспекцијског надзора и природе предмета надзора утврђеног посебним законом.

Такође, у поступку обављања послова инспекцијског надзора, управна инспекција примењује закон којим се уређује општи управни поступак.

24. Поступак са актима и предметима који садрже тајне податке и ознаку степена тајности

Означавање документа који садржи тајне податке. Документ који садржи тајни податак означава се одговарајућим степеном тајности, изнад назива документа, на врху сваке странице, на средини. Ознака одговарајућег степена тајности на документу исписује се тамнијим словима већег формата од слова текста документа. Поред ознаке степена, документ означен степеном тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА” означава се и подвлачењем ознаке степена тајности црном линијом. Ако документ садржи више страница, свака страница се означава редним бројем странице у односу на укупан број страница. При томе, сваки документ мора имати ознаку степена тајности на врху прве стране и спољне стране предњих корица ако оне постоје или на врху насловне стране, а ако документ нема насловну страну, прва страна ће се сматрати као насловна. Приликом означавања документа не сме доћи до уништења или оштећења тајног податка, односно документа на којем се он налази.

Означавање документа са различитим степеном тајности података. Ако документ садржи податке који се означавају различитим степенима тајности, подаци се могу означити као: „ДТ” за „ДРЖАВНУ ТАЈНУ”, „СП” за „СТРОГО ПОВЕРЉИВО”, „П” за „ПОВЕРЉИВО” и „И” за „ИНТЕРНО”, на почетку и на крају податка. Документ који садржи податке различитог степена тајности означава се ознаком вишег степена тајности.

Ознака промене степена тајности и престанка тајности. Ако овлашћено лице донесе одлуку о промени степена тајности документа, о промени степена тајности обавестиће се корисници тајног податка, односно документа, а уз документ којим се мења степен тајности, прилаже се одлука о промени степена тајности. У случају када дође до престанка тајности документа, то се означава тако што се прецртава ознака степена тајности и испод тога уписује „ПРЕСТАНАК ТАЈНОСТИ”, наводи разлог престанка тајности, датум престанка тајности и потпис лица које је извршило уписивање престанка тајности документа.

Евидентирање аката који су означени као тајни подаци. Ради евидентирања аката који су означени као тајни подаци устројава се посебна евиденција, која се води на Обрасцу евиденције о тајним

подацима који је одштампан уз Уредбу о начину и поступку означавања тајности података, односно докумената.[144]

Евиденција о тајним подацима води се одвојено од осталих евиденција органа државне управе, односно другог органа јавне власти, у укориченим књигама које се, по правилу, користе за више година, с тим што се свака година посебно закључује.

У Евиденцију о тајним подацима уписује се сваки акт који је примљен са ознака степена тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА", „СТРОГО ПОВЕРЉИВО", „ПОВЕРЉИВО" и „ИНТЕРНО".

Евиденција о тајним подацима садржи:

1. редни број;
2. назив органа јавне власти;
3. назив унутрашње организационе јединице органа јавне власти која је одредила степен тајности;
4. садржај предмета;
5. датум пријема предмета;
6. класификациону ознаку предмета;
7. податке о уступању документа другом органу;
8. податке о промени степена тајности;
9. начин и датум престанка тајности;
10. податак када је предмет архивиран;
11. напомену.

После евидентирања аката који су одређени као тајни подаци, у пријемни штамбиљ испред класификационе ознаке предмета уписују се велика штампана слова за одговарајуће степене тајности, и то: „ДТ" – за степен тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА", „СП" – за степен тајности „СТРОГО ПОВЕРЉИВО", „П" – за степен тајности „ПОВЕРЉИВО" и „И" – „ИНТЕРНО".

Ако предмет, који је евидентиран у Писарници, у току поступка буде означен као тајни податак, поново ће се евидентирати у Евиденцији о тајним подацима, с тим што ће се извршити повезивање ових бројева.

Омот списа у коме се чува документ који садржи тајне податке означава се истим степеном тајности као и документ и чини његов саставни део. Предња страна омота списа у којем се чува документ који садржи тајне податке формата је А4, има одговарајућу боју и ширине је три центиметра, мерено од спољних ивица према унутрашњости омота. Боја на предњој страни омота списа одређује се према ознакама степена тајности, и то:

1. за степен тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА" – црвена боја;
2. за степен тајности „СТРОГО ПОВЕРЉИВО" – жута боја;
3. за степен тајности „ПОВЕРЉИВО" – плава боја;
4. за степен тајности „ИНТЕРНО" – сива боја.

Архивирање завршних предмета који су означени ознаком степена тајности врши се по редним бројевима Евиденције о тајним подацима.

144 „Службени гласник РС", број 8/11.

25. Поступак са актима који подлежу таксирању

Писар који прима пошту непосредно, односно прегледа пошту примљену преко поштанске службе, дужан је да води рачуна о томе који акти и радње код органа државне управе подлежу таксирању, колика је висина таксе предвиђена за поједине врсте аката и исправа, у којим случајевима постоји законски основ за ослобађање од плаћања таксе и тако даље.[145]

У погледу нетаксираних или недовољно таксираних аката и њихових прилога, као и у погледу поступања са актима и њиховим прилозима на којима се утврде неисправности у таксирању, лепљењу или поништавању таксених марака, треба поступити по важећим прописима о административним таксама.

Ако се приликом прегледања поште примљене преко поштанске службе утврди да поднесак није таксиран или да је недовољно таксиран, радник писарнице ће обавестити странку да достави одговарајућу вредност таксе и таксу за опомену, а поднесак, односно предмет, доставиће у рад одговарајућој организационој јединици.

Ако је поднесак ослобођен плаћања таксе, радник писарнице ће то констатовати кратком забелешком, уз навођење одговарајућег прописа о ослобођењу.

С тим у вези, потребно је указати да су плаћања таксе ослобођени:

1. органи, организације и институције Републике Србије;
2. органи и организације аутономних покрајина, односно јединица локалне самоуправе;
3. организације обавезног социјалног осигурања;
4. установе основане од стране Републике Србије, аутономних покрајина, односно јединица локалне самоуправе;
5. Цркве и верске заједнице, регистроване у складу са Законом о црквама и верским заједницама;
6. Црвени крст Србије;
7. дипломатско-конзуларна представништва стране државе, под условом узајамности, као и да се такса не плаћа за:
   1. списе и радње у поступцима који се воде по службеној дужности, изузев поступак уписа у катастар непокретности и водова, на основу исправа које је саставио, потврдио или оверио јавни бележник, односно извршних одлука које је донео јавни бележник у оквиру законом поверених јавних овлашћења;

145 Таксена обавеза, по правилу, настаје:
1) за захтеве – у тренутку њиховог подношења;
2) за решења, дозволе и друге исправе – у тренутку подношења захтева за њихово издавање;
3) за управне радње – у тренутку подношења захтева за извршење тих радњи.

2. списе и радње у поступку за повраћај више или погрешно плаћених јавних прихода, као и за рефакцију, односно за рефундацију јавних прихода;
3. списе и радње у поступку за исправљање грешака у решењима, другим исправама и службеним евиденцијама;
4. пријаве за упис у матичне књиге, као и прилоге који се морају поднети уз пријаве;
5. пријаве и прилоге уз њих за утврђивање јавних прихода, списе и радње у поступку за утврђивање смањења катастарског прихода због елементарних непогода, биљних болести, штеточина и других ванредних догађаја, списе и радње у поступцима за остваривање права на подстицаје који се исплаћују у функцији остваривања циљева пољопривредне политике и политике руралног развоја, списе и радње у поступцима за остваривање права на ИПАРД подстицаје, списе и радње у поступцима за спровођење правила и мера уређења тржишта пољопривредних производа, као и списе и радње за остваривање законом прописаних пореских подстицаја и ослобођења код плаћања јавних прихода;
6. списе и радње за остваривање права из обавезног социјалног осигурања, социјалне заштите, борачко-инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата, односно права у складу са прописима којима се уређује финансијска подршка породици са децом, као и за списе и радње у поступку остваривања права жртава породичног насиља;
7. списе и радње у поступку остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности;
8. списе и радње у вези са предшколским и школским васпитањем и образовањем, образовањем студената, стручним усавршавањем, односно преквалификацијом;
9. списе и радње, као и прилоге који се морају поднети уз захтев у вези са регулисањем војне обавезе;
10. списе и радње у поступку за сахрањивање;
11. поднеске упућене органима за представке и притужбе;
12. списе и радње у поступку за заснивање радног односа и остваривање права по том основу;
13. поднеске јавном тужилаштву;
14. списе и радње за које је ослобођење од плаћања таксе уређено међународним уговором;
15. молбе за помиловање и одлуке по тим молбама;
16. списе и радње у поступку за састављање, односно исправљање бирачких спискова, као и спискова за кандидовање;
17. списе и радње за које је ослобођење од плаћања таксе посебно прописано Тарифом;

18. за потврду о пријему захтева;
19. за потврду о правоснажности или извршности која се ставља на управни акт.

Ако орган надлежан за доношење списа, односно вршења радње, на захтев обвезника – физичког лица, на основу документованих података о примањима обвезника – физичког лица и чланова његове уже породице процени да обвезник не може да плати таксу без штете по своје нужно издржавање или нужно издржавање своје уже породице, решењем ће одлучити да се такса до износа од 10.000 динара не плати, а ако је такса прописана у износу преко 10.000 динара, одлучиће да се у том случају такса плати у износу који представља разлику између прописане таксе и 10.000 динара.

У поступку код дипломатско-конзуларних представништава Републике Србије у иностранству, такса се не плаћа ни за:

1. списе и радње који се односе на заштиту права држављана Републике Србије у иностранству и на заступање држављана Републике Србије поводом мера које су противне међународним уговорима или начелима међународног права, односно међународним обичајима;
2. визе из куртоазије, односно за визе које се издају на стране дипломатске пасоше, службене пасоше и пасоше које издају међународне организације које признаје Република Србија, под условом узајамности.

26. Канцеларијско пословање у судовима

Судска писарница. Административни и технички послови у суду обављају се у судској писарници у седишту суда. Ако је то целисходније, поједини послови могу се обављати и у судским јединицама, односно у одељењима изван седишта суда. За поједине врсте послова у судовима се могу образовати и посебне организационе јединице писарнице, као што су: пријемна канцеларија, одељење за препис, експедицију поште и сл. Ове организационе јединице могу се образовати и у судским јединицама, односно у одељењима изван седишта суда.

О томе како ће се организовати послови судске писарнице одређује председник суда у зависности од обима послова у суду, техничко-организационих потреба суда, промене годишњег распореда послова и слично.

Радом судске писарнице руководи управитељ писарнице, који истовремено може водити и послове појединих организационих јединица писарнице.

Када је писарница подељена на више одсека или одељења, радом одсека или одељења руководи шеф одсека, односно одељења под надзором управитеља писарнице.

Распоред радних просторија. Приликом одређивања распореда радних просторија, место просторији за судску писарницу одређује се водећи рачуна да се странкама олакша обављање послова у суду. У том смислу, пријемна канцеларија се, по правилу, одређује у непосредној близини улаза, што се истиче на видном месту на улазу у судску зграду, на орјентационој табли, односно инфо табли у електронском облику.

Непосредно примање писмена. Сви поднесци, списи, новчана писма, телеграми, пакети и друго (у даљем тексту: писмена) примају се на одређеном месту у пријемној канцеларији. Писмена се не могу примати ван судске зграде, односно места одређеног за пријем писмена ван седишта суда. Пријем писмена врши се у редовно радно време суда и она се предају лицу које је одређено за пријем писмена, а ван редовног радног времена, као и у дане када суд не ради, суд је дужан да прими само писмена у вези са предметима по којима је обавезан да поступа. Ова писмена се предају лицу које је за то одређено одлуком председника суда.

Запослени који у суду прима писмена непосредно од странке не сме одбити пријем писмена, а ако писмено садржи неке формалне недостатке (нпр. није потписано, нема прилога наведених у тексту, нема адресе странке и сл.), запослени може указати подносиоцу на њих и упутити га како да их отклони. Такође, ако суд није надлежан за рад по писмену, запослени може на то упозорити подносиоца и упутити га надлежном органу, али ако подносилац и поред тога захтева да се писмено прими, запослени ће га примити, а на писмено ставити забелешку о упозорењу.

Запослени је дужан да у забелешци о пријему писмена (штамбиљ број 22) назначи место и време пријема (дан, час и минут), назив суда, начин пријема (непосредно – поштом, обично – препоручено), број примерака са прилозима, датум предаје препоручене пошиљке пошти, примљено са или без таксе, налог за плаћење таксе, примљене вредности и слично.

Запослени одређен за пријем потврдиће пријем писмена стављањем отиска скраћене забелешке о пријему писмена (штамбиљ број 23) која садржи: назив суда, место и време пријема. Забелешка се ставља на копију писмена која остаје подносиоцу, а ако такса није плаћена, уручиће странци и опомену за плаћање таксе. Опомена за плаћање таксе може се ставити и штамбиљем.

Пријем писмена преко поште. Уколико је писмено послато суду преко поште суд је дужан да на примљено писмено стави забелешку о пријему писмена (штамбиљ број 22) и уз писмено задржи поштанску коверту, односно омот ако је достављено на други начин.

Уколико је у рад суда уведен пословни софтвер за управљање предметима, евиденција о пријему писмена и све радње за обраду писмена обављаће се у пословном софтверу суда.

Пријем писмена од пошиљаоца који пошту доставља користећи доставну књигу, потврђује се стављањем датума и потписа на њу, као и на доставници, повратници или копији писмена чији се оригинал прима, ако су приложени. Поред потписа обавезно се ставља службени печат и време пријема (час и минут). Овај податак бележи се и на примљеном писмену, односно на његовом омоту, ако запослени који га је примио није овлашћен и да га отвори.

Писмена која се судовима достављају поштом прима и подиже из поштанског преградка запослени који је за то одређен. Овлашћени запослени не сме подићи пошиљку на којој је означена вредност, као и препоручену пошиљку, ако утврди да је пошиљка оштећена. У том случају мора захтевати од поште да се стање и садржина пошиљке комисијски утврде, а затим преузме пошиљку са записником о комисијском налазу.

Поступање са поштом ако запослени који је прими није овлашћен да је отвори. Ако запослени који прими пошиљку није овлашћен и да је отвори, дужан је да је одмах по пријему, пошто стави на омот датум и време пријема (час и минут), преда запосленом овлашћеном за њено отварање. На овај начин нарочито се поступа када су у питању пошиљке упућене лично председнику суда или судији за претходни поступак, пошиљке које имају спољну ознаку тајности („интерно" – „поверљиво" – „строго поверљиво" – „државна тајна"), као и за пошиљке у вези са лицитацијом, конкурсом и слично.

Обичне пошиљке предају се запосленом овлашћеном за отварање непосредно, док се препоручене пошиљке и пошиљке са ознаком тајности и друга пошта чији је пријем писмено потврђен, предају преко доставне књиге.

Електронска писмена. Електронска писмена у облику оригиналног електронског документа снабдевена одговарајућим електронским потписом и интегрисана временским жигом могу се у суду примити помоћу програма за пријем електронског документа, у складу са посебним прописима, након што се одговарајућим техничким средствима изврши провера електронског потписа и временског жига. Ова писмена достављају се суду путем електронске поште на адресу електронске поште која је од суда одређена за пријем електронских поднесака или другим електронским путем, у складу са законом. Ако је законом прописано да акт треба да буде потписан од стране одређеног лица, сматра се да је тај услов испуњен за акт у облику електронског документа у којем је на крају електронског документа наведено име и презиме одговарајућег лица и електронски документ потписан квалификованим електронским потписом тог лица.

Поступање са електронским писменима. Суд који је примио електронски поднесак без одлагања, а најкасније у року од шест радних сати, подносиоцу потврђује електронским путем пријем поднеска. Ако је за достављање аката странци у електронском облику потребан

претходни изричит пристанак странке, сматра се да је пристанак дат ако је странка у свом електронском документу означила своју адресу електронске поште.

Ако електронски документ који је предат суду не може бити прочитан или не испуњава техничке услове (на пример не садржи електронски потпис и временски жиг), суд о томе без одлагања обавештава подносиоца, позива га да поднесак уреди у остављеном року и указује му на последице таквог пропуштања.

Примљена електронска писмена уносе се у програм за управљање предметима, путем техничких средстава преносе се штампањем у писани облик и са њима се поступа као и са свим другим непосредно примљеним писменима.

Ако су електронском документу придружене датотеке већег обима или мултимедијалне датотеке (цртежи, фотографије и сл.), оне се преузимају и снимају у одговарајућем програму и сматрају се прилогом одштампаног електронског документа.

Примљена електронска писмена чувају се у информационом систему или одговарајућем програму – медијима који омогућавају трајност електронског записа за утврђено време чувања.

Копија електронског писмена на папиру израђује се овером штампаног примерка спољне форме приказа електронског писмена и она мора да садржи ознаку да се ради о копији електронског писмена.

Оверу штампаног примерка спољне форме приказа електронског писмена обавља овлашћено лице суда за електронски документ у оквиру надлежности и овлашћења суда, које својеручним потписом и печатом потврђује истоветност копије електронског писмена на папиру са спољном формом приказа електронског писмена. Ова копија има доказну снагу оригинала, односно овереног преписа тог документа и са њим се поступа као са осталим писменима у складу са одредбама овог пословника.

Отварање и прегледање поште. Сву пошту примљену у затвореним омотима отвара запослени у писарници који је одређен за пријем. Пошиљку поверљиве природе упућену председнику, судији за претходни поступак или председнику већа запослени предаје лично, без отварања, а пошиљку поверљиве природе која је насловљена суду може отворити лице које писмено овласти председник суда у складу са прописима који уређују тајност података. Пошиљке у предметима организованог криминала и предметима ратних злочина, а које су насловљене на та одељења, предају се неотворене писарници тог одељења, а ако их је отворило лице задужено за пријем писмена дужно их је одмах предати писарници тог одељења водећи рачуна о заштити тајности података. Пошту која према спољној ознаци на омоту садржи изјаву последње воље или се односи на претходни поступак отвара надлежни судија. Новчана писмена и друге вредносне пошиљке отварају се комисијски.

Приликом отварања поште води се рачуна:

– да се не оштете писмена;
– да се прилози разних писмена не помешају;
– да неко писмено или прилог не остане у омоту;
– да се провери да ли се бројеви написани на омоту слажу са бројевима примљених писмена.

Ако неко од писмена недостаје или ако су примљени само прилози без доставног писмена, или се не види ко је пошиљалац, утврдиће се то службеном забелешком, уз коју се прилаже омот. У овим случајевима, ако је то могуће, писарница о томе одмах обавештава пошиљаоца. Уз примљено писмено приложиће се омот у свим случајевима, када датум предаје пошти може бити од важности за рачунање рокова (жалба, конкурс и сл.) или кад се из самог писмена не може утврдити место одакле је послато и име пошиљаоца, а ти подаци су означени на омоту. Ако је у једном омоту приспело више писмена, уз које би требало приложити омот, он се прилаже уз једно писмено, а на остала ставља се број уписника под којим је заведено писмено уз које је приложен омот. Исто тако, ако се у омоту нађе писмено упућено другом суду или органу, писмено се на најпогоднији начин доставља ономе коме је упућено. Овакво писмено не заводи се у уписник, већ се евидентира у посебној евиденцији. Међутим, ако је уз писмено приложена и доставница, на њој ће се потврдити пријем стављањем датума, потписа и службеног печата и одмах вратити пошиљаоцу.

Кад је датум поштанског жига на омоту нечитак, па се не може са сигурношћу утврдити дан предаје пошиљке, затражиће се извештај од поште, ако се на други начин не може утврдити благовременост.

Ако су омоти примљени оштећени или постоји сумња о неовлашћеном односно злонамерном отварању, пошиљка се отвора у присуству двоје запослених у суду. Недостаци и неправилности утврђени приликом отварања пошиљке констатују се забелешком (нпр. ако писмену недостају прилози, ставиће се: „примљено без прилога”, ако недостају само поједини прилози, наводи се њихов назив).

Поступак с писменима која подлежу таксирању. Запослени који прима писмена може ставити опомену за плаћење таксе на примљено писмено самостално.

Стављање забелешке о пријему писмена (пријемни штамбиљ). На сваки примерак писмена достављеног суду ставља се забелешка о пријему (штамбиљем или на други погодан начин). Отисак пријемног штамбиља ставља се, по правилу, на прву страну у средини горњег дела писмена. Ако ту нема довољно места отисак се ставља на погодно место прве стране, а ако то није могуће, на полеђини у горњем левом углу. Ако су обе стране писмена у целини испуњене текстом, отисак пријемног штамбиља ставља се на посебан папир који се спаја са писменом и оверава печатом, или се прилаже одговарајући образац штамбиља. На остале примерке писмена ставља се штамбиљем

скраћена забелешка о пријему писмена, или се прилаже одговарајући образац штамбиља. Странка која писмено предаје суду може текст пријемног штамбиља са свим потребним подацима унапред одштампати на самом писмену. Запослени на пријему проверава да ли су сви подаци тачно уписани и то својим потписом потврђује.

Распоређивање примљених писмена. Примљена писмена разврставају се према ознакама из уписника, и то тако што се:

– писмена хитне природе достављају писарници одмах;

– писмена која се односе на јавне књиге предају одмах водиоцу јавне књиге;

– писмена која су везана за рок и писмена са важним исправама, сређују и предају одвојено.

На писмена за поједине врсте поступака стављају се и ознаке прописане посебним прописима, а ако неко од примљених писмена није могуће распоредити, писмено ће се завести у уписник судске управе и предати председнику суда који ће извршити распоређивање.

Са писменима примљеним преко војне јединице, казнено-поправне установе или сличне установе, поступа се стављањем забелешке о пријему писмена (пријемни штамбиљ), с тим да се као дан пријема означава дан, месец и година када је писмено предато установи.

Ако се уз писмено приме предмети, новац, вредносни папири или драгоценост, то ће се означити при врху писмена црвеном оловком ознаком: „Депозит" и даље поступати у складу са прописима о финансијско-материјалном пословању суда.

Оснивање предмета. Управитељ писарнице, односно шеф одсека, дели примљена писмена запосленима који су распоредом одређени за обављање појединих послова у писарници. Примљена и распоређена писмена заводе се у одговарајући уписник оног дана и под оним датумом када су примљена, ако се тим писменом оснива нов предмет. Телеграми, писмена са одређеним роковима, као и друга хитна писмена достављају се одмах надлежном одељењу. Када се писменом примљеним у судској јединици покреће поступак, писмено се, по правилу, заводи у одговарајући уписник у седишту суда, на основу података из евиденције писмена примљених у судској једници.

Приликом оснивања предмета у електронској форми, предмету се може доделити јединствени судски број предмета (ЈСБП). Судски број предмета састоји се од ознаке уписника, редног броја предмета и последња два броја године писмена заведеног у уписник. Предмет по коме се поступа у судској јединици, односно одељењу изван седишта суда означава се римским бројем испред ознаке уписника. Римски број предмета одређује се према редоследу судске једнице односно одељења изван седишта суда одређеном посебним законом.

Судију – председника већа коме је предмет додељен у рад означава судски број предмета означен арапским бројем, који се налази испред ознаке уписника, ако се по предмету поступа у седишту суда,

ако се по предмету поступа у судској јединици, односно у одељењу изван седишта суда, римски и арапски број пре ознаке уписника, одвајају се повлаком. Када дође до промене судског броја предмета, иза новог броја додаје се у загради и година у којој је поднет иницијални акт.

Означавање старих предмета. Судска писарница посебно означава старе предмете према датуму иницијалног акта и штамбиљима[146], под редним бројем: 36. стари предмет, 37. хитно – стари предмет и 38. нарочито хитно – стари предмет, на следећи начин:

– омот списа предмета који по датуму иницијалног акта траје преко три године у левом горњем углу означава штамбиљем под бројем 36. стари предмет;

---

146 Судови обавезно користе следеће штамбиље:

1. „Хитно";
2. „Малолетник";
3. „Притвор";
4. „Издржавање";
5. „Радни спор";
6. „Сметање државине";
7. „Обезбеђење доказа";
8. констатација да против пресуде – решења је/није изјављена жалба;
9. Констатација о отпремању;
10. Констатација о наплати таксе;
11. Решење о извршењу;
12. Констатација о ослобађању од плаћања трошкова поступка;
13. Решење о усвајању предложеног платног налога;
14. Потврда тачности преписа;
15. Сагласност преписа са изворником;
16. Потврда о правноснажности одлуке;
17. Потврда о извршности одлуке;
18. Констатација о задужењу у контролнику наплате новчаних казни;
19. Достава жалбе супротној странци на одговор;
20. Овера потписа;
21. Овера преписа;
22. Забелешка о пријему писмена;
23. Скраћена забелешка о пријему писмена;
24. Потврда о пријему писмена;
25. Потврда овере потписа и печата у смислу члана 3. Конвенције о укидању потребе легализације страних јавних исправа – Apostille;
26. „Задржавање";
27. Поверљиво;
28. Строго поверљиво;
29. Језик поступка;
30. Дозвољеност, благовременост и уредност жалбе;
31. Наредба за достављање предмета вишем суду;
32. Правна поука;
33. На оптужницу је/није поднесен одговор;
34. Наредба за достављање оптужнице;
35. Хитно – основана притужба;
36. Стари предмет;
37. Хитно – стари предмет;
38. Нарочито хитно – стари предмет.

– омот списа предмета који по датуму иницијалног акта траје преко пет година у левом горњем углу означава штамбиљем под бројем 37. хитно – стари предмет;
– омот списа предмета који по датуму иницијалног акта траје преко 10 година у левом горњем углу означава штамбиљем под бројем 38. нарочито хитно – стари предмет.

У прекршајним судовима, омоти списа означавају се на врху омота попречном линијом ширине 2 cm по дужини омота, следећим бојама:
– црвеном, за прекршаје из области саобраћаја,
– црном, за прекршаје из области јавног реда и мира,
– плавом, за захтеве инспекцијских органа,
– љубичастом, за малолетнике према којим се води прекршајни поступак,
– зеленом, за предмете девизних, царинских и других финансијских прекршаја,
– жутом, за другостепене предмете управних органа и сл.

Ако се у току поступка:
– настави вођење предмета под ознаком другог уписника или се измени ознака предмета истог уписника, ранија ознака на омоту прецртава се, а испод ње уписује се нова;
– промени суд, прецртава се назив тога суда и ставља се назив новог суда;
– промени ознака предмета, нова ознака предмета ставља се у попис списа према часу када је ознака измењена, а на нова писмена означена ранијим бројем предмета ставља се нови број и подбројеви листова воде се даље редом.

Попис списа. Приликом оснивања предмета уписничар уводи у попис списа прво писмено на основу кога је предмет основан и означава број листова. Хронолошки се уводе у попис и означавају листови и друга писмена. Писмена, која су примљена или сачињена за време док се предмет налази у писарници, ту се и заводе у попис, а она која су примљена док се предмет налази у већу, односно код судије појединца, попис списа уноси записничар. У попис списа уносе се писмена по реду пријема. Редни број пописа означава се на самом писмену (подброј), а поједина решења суда донета на самом писмену, које је уведено у попис списа, не добијају подброј. Листови списа се означују текућим бројем црвеном оловком у десном горњем углу од броја 1 и даље, без обзира на подброј, а број листа уписује се и у одговарајућу рубрику пописа списа.

У попис списа се по одобрењу поступајућег судије неће унети разни извештаји и други дописи који су без значаја за ток поступка, већ ће се одложити у помоћни спис.

Враћене доставнице, односно повратнице за лично достављање по којима су достављене одлуке, уносе се као прилог под редним бројем одлуке на који се односе и лепе се непосредно иза одлуке.

Доставнице односно повратнице означавају се у горњем десном углу црвеном оловком малим словима.

Здруживање. Писмена која се односе на предмете у току здружују се с тим предметима. Када се примети да се ради о стварима које треба спојити ради спровођења јединственог поступка, уписничар обавештава о томе управитеља писарнице, а овај надлежног судију. Писмена се улажу у омот списа и лепе редом којим су уведена у попис списа тако да писмено ранијег датума буде изнад писмена каснијег датума. Изузетно, захтев за спровођење истраге и оптужница лепи се, испред осталих списа без обзира на датум пријема, што се констатује у примедби пописа списа.

Запослени који уносе писмена у попис дужни су да их одмах залепе. За лепљење писмена служи уметак који се улаже у попис списа који има више листића, а за сваки листић лепи се само један лист писмена. Ако уз писмена има прилога претходно ће се међусобно спојити.

Када се употребе сви листићи једног уметка, улаже се други уметак који се канапом спаја са првим.

Прилози, који се због обима не могу уложити у списе држе се одвојено, а о томе се у предмету сачињава забелешка.

Све судије и запослени који поступају по предмету, без обзира на то да ли раде у писарници или већу, старају се да се са предметима пажљиво рукује и да писмена буду увек прописно сређена и залепљена. Текстови се не смеју подвлачити, шарати и по њима писати примедбе.

Суд коме је достављен несређен предмет, вратиће га суду од кога је предмет примљен ради сређивања.

Предаја предмета и писмена у рад. Писарница предаје предмете у рад надлежном већу, односно судији појединцу и службама, уколико се радња не извршава у писарници. Предмети хитне природе предају се одмах и преко реда. Предаја предмета судији, судијском помоћнику, дактилобироу, другим службама у суду и враћање писарници, евидентира се у уписнику обичном оловком у рубрици за кретање предмета, односно у рубрици за примедбе, ако у уписнику не постоји рубрика за кретање предмета, које се може водити у посебним картицама или на други погодан начин у писарници суда. Међутим, ако је у раду суда уведено електронско управљање предметима, евиденција и кретање предмета водиће се у пословном софтверу за управљање предметима.

Захтев за изузеће или искључење судије одмах се предаје председнику.

О примљеним предметима у већу и код судије појединца води се евиденција о задужењу судије – председника већа у посебним картицама или електронским путем, а о предаји предмета и писмена из писарнице судији, односно служби води се посебна евиденција.

Електронска архива суда. Електронска архива суда је део информационог система који омогућава трајност електронског записа и

осигурава дуготрајно чување електронске архивске грађе у утврђеним роковима чувања, њено одржавање, мигрирање односно пребацивање на нове носаче у прописаним форматима, у складу са прописима којима се уређује архивска грађа, електронска архива, електронски документ и канцеларијско пословање. У електронској архиви судови су дужни да чувају и архивирају електронска документа, аудио и видео снимке рочишта, сведочења и друге снимке који су коришћени у судском поступку, као и друге документе у електронском облику.

Председник суда актом одређује лице које спроводи технички поступак и рад електронске архиве, а технички поступци од чијег правилног спровођења зависи поуздан рад електронске архиве, као и задужења лица у вези са тим поступцима морају бити одређени актом председника суда.

Опрема за електронско архивирање и чување података на којој се физички налазе уписана електронска документа и други подаци који се чувају у електронској архиви мора се налазити у просторији у којој је заштићена од влаге и физичког оштећења и у којој су обезбеђени услови температуре ваздуха и други услови окружења у границама одређеним техничком спецификацијом произвођача опреме. Улазак у ову просторију мора:

- бити контролисан на начин да се онемогући неовлашћен приступ опреми за електронско архивирање и чување података;
- да обезбеди додатно записивање података тако да отказивање једног од уређаја за складиштење података не проузрокује трајан губитак података.

Резервне копије свих података из електронске архиве морају се редовно формирати на за то предвиђеним медијима, тако да у сваком тренутку постоји скуп медија за резервне копије са којих се може извршити опоравак електронске архиве са стањем које није старије од 36 сати.

Вођење уписника и помоћних књига – Оснивање и ознаке. Судови воде уписнике и помоћне књиге предвиђене Судским пословником, а по потреби, и друге књиге евиденције.

Уписници се састоје из потребног броја табака прописаног обрасца који су повезани у књигу са тврдим корицама. На корице се ставља ознака уписника и година на коју се уписник односи, али се у судовима са мањим обимом послова може користити једна књига уписника за више година, тако што се на средини прве стране листа којим почиње следећа година ставља ознака године. На исти начин оснивају се именици и друге помоћне књиге, уколико овим пословником није друкчије одређено.

Уместо у књигама, судови могу уписивати евиденцију и друго кретање предмета на картицама које морају да садрже број предмета, лично име или ознаку судије, као и податке о странкама и врсти спора.

Уписници и помоћне књиге који се воде ИКТ морају да садрже све податке као и уписник – књига, и чувају се у електронском облику.

Уписници за једну годину се штампају кад сви предмети из те године буду архивирани.

Уписнике и помоћне књиге води писарница одвојено за сваку врсту предмета. У случају кад у суду постоји посебно одељење или специјализовано веће, предмети се заводе у посебан уписник исте ознаке као главни уписник за одређену врсту предмета, а иза ознаке уписника се означава да се ради о посебном одељењу или специјализованом већу. У судској јединици, односно одељењу изван седишта суда, помоћне књиге носе назив основног уписника са ознаком судске јединице, односно одељења изван седишта суда која се обележава римским бројем испред основне ознаке. У овом случају римски број означава судску јединицу, односно одељење изван седишта суда, а арапски број иза римског броја означава судију.

Уписници се воде тако да се у свако доба може из њих утврдити у ком је стадијуму поступак по одређеном предмету и где се предмет налази. На унутрашњој страни корица сваког уписника и пословне књиге морају се ставити штампана објашњења и упутства за њихово вођење.

Вођење уписника. Писмена се у уписнике заводе хронолошким редом, а на исти начин воде се и помоћне књиге, ако овим пословником није друкчије одређено. Сваки предмет у уписнику води се до окончања поступка под истим редним бројем, осим у случајевима раздвајања предмета и другим случајевима предвиђеним овим пословником. Кад је поступак покренуло више лица или се води против више лица, предмет се уводи у уписник под једним редним бројем, с тим што се испред имена странака стављају арапски бројеви.

Писмено којим се покреће поступак (у даљем тексту: иницијални акт) заводи се у одговарајући уписник, а поднесци и друга писмена у одговарајуће помоћне књиге, док се писмена, која се односе на већ заведене предмете (жалбе, одговор на жалбу, приговори и сл.) уписују у одговарајуће рубрике у уписник под редним бројем предмета на који се односе, док се остала писмена улажу у предмет без посебног уписивања у уписнике.

Уписници и помоћне књиге воде се хемијском оловком. Привремене забелешке (кретање списа и сл.), уписују се обичном оловком и бришу када постану беспредметне. Црвеном оловком стављају се само оне забелешке које су предвиђене овим пословником.

Погрешно заведени уписи не смеју се брисати, нити на други начин поништавати (лепити, радирати, премазати коректором), већ се прецртавају црвеном оловком у водоравном реду, косом цртом од левог доњег према десном горњем углу и у рубрику за примедбе уписује ознака: „Погрешан упис". Предмет који се заводи иза погрешно заведеног предмета добија нови следећи редни број. Поништени редни бројеви при закључивању уписника на крају године одбијају се од последњег редног броја. Остали погрешни уписи у уписницима и помоћним

књигама поправљају се уношењем тачног уписа, с тим што се преко погрешног текста повлачи танка водоравна црта тако да прецртани текст остане читак. За погрешно заведене предмете у електронском облику постоји евиденција погрешних уписа, а у напомени се означава „погрешан упис". Затим се потвда о завођењу таквог предмета штампа и здружује у омот погрешно заведеног предмета.

Означавање завршених предмета. Када је предмет коначно решен испред редног броја ставља се ознака коначног решења. По правилу, предмет се означава као коначно решен када је одлука отпремљена без обзира на то да ли је правноснажна, а пре отпремања одлуке, само ако је овим пословником одређено, а поред тога Судски пословник за сваку врсту уписника одређује и додатне критеријуме за одређивање када се предмет има сматрати завршеним.

Знак коначног решења ставља се:

1. пре отпремања одлуке и када је решење о прекиду поступка постало правноснажно, а у кривичном поступку (К, Ки, КПП, Км, Ким, Ик) и када је према окривљеном/осуђеном расписана потерница, па по протеку 90 дана не буде пронађен;
2. у свим другостепеним поступцима, када се предмет враћа на допуну првостепеног поступка, по протеку рока од 90 дана од дана достављања списа првостепеном суду;
3. у уписнику за предмете реорганизације у случајевима усвајања плана или обустављања примене плана реорганизације;
4. у предмету који се односи на више лица (окривљених, тужилаца, тужених и сл.), када је поступак окончан и одлука отпремљена у погледу свих лица;
5. када је предмет решен само у погледу неких лица ставља се само код слова или броја који се односе на та лица.

Предмет који је делимично решен означава се тако што се испод редног броја уписника ставља црвена водоравна црта.

Ако се уписници воде коришћењем пословног софтвера за управљање предметима, води се посебна евиденција о свим завршеним предметима, уз посебно означење да ли је предмет решен.

Када су сви предмети заведени на једној страни уписника или помоћне књиге, означени као коначно решени, у доњем левом углу листа ставља се правоугаони знак, којим се уоквири редни број предмета и ставља у архиву. Знак коначног решења и правоугаони знак ставља се увек црвеном оловком или штамбиљем. У предмету који се води у електронском облику посебно се означава да ли је предмет архивиран (а/а).

Спајање предмета у уписницима. Када се више предмета споји ради вођења јединственог поступка, редни број спојеног предмета означава се у рубрици за примедбе уписника са којим је предметом (заједнички предмет) спојен, а у рубрици за примедбе под редним бројем заједничког предмета ставља се забелешка. Спојени предмет води

се убудуће под ознаком заједничког предмета који је као најстарији заведен, а у уписнику се разводи као завршен на други начин.

Раздвајање предмета у уписницима. Суд може одлучити да се поступак по неком предмету у погледу појединих кривичних дела или окривљених, као и у погледу појединих захтева у истој тужби, одвојено расправе, када ће се предмет у уписнику раздвојити тако што се преписи писмена која се односе на издвојени предмет заводе као нов предмет. У рубрици за примедбе код новог предмета о томе се ставља белешка мастилом да је издвојен, а код раније заједничког предмета белешка да је одвојен и означава датум издвајања, а белешке се стављају и у попис списа.

Закључивање уписника и помоћних књига. Уписници и помоћне књиге се закључују на крају године тако што се иза последњег уписаног редног броја подвуче задњи упис и уносе подаци о дану, месецу и години закључења, редном броју последњег уписа, броју погрешних уписа, броју решених предмета и броју предмета који су на крају године остали нерешени, а затим потпише од стране водиоца помоћног уписника, управитеља писарнице и председника суда. Главни уписник се, пак, закључује након сравњења података са подацима из уписника судске јединице, односно одељења изван седишта суда. Уколико се уписници воде коришћењем пословног софтвера за управљање предметима, у уписник се обавезно уписује констатација о закључењу, која се штампа и заводи у „Су” уписник.

Преношење и превођење старих предмета. Предмети који су на крају године остали нерешени преносе се у уписник следеће године тако што се на првој страни уписника наводе само редни бројеви тих предмета. Сви уписи који се односе на те предмете врше се и даље у ранијем уписнику. Када се предмет реши у текућој години, у ранијем уписнику ставља се код односног редног броја знак коначног решења, а на првој страни новог уписника црвеном оловком прецртава се односни редни број. Судови који располажу пословним софтвером за управљање предметима, старе предмете не преносе и не преводе.

Ако се поједини предмети коначно не реше у години у којој су заведени и у наредној години, преводе се заједно са свим потребним уписима у уписник за текућу годину и заводе пре нових предмета. Преведени предмети задржавају ознаку уписника и број тако да се пре заводе раније примљени предмети.

Поновно завођење. Када се у предмету који је у уписнику означен као коначно решен, поступак настави услед укидања одлуке (у целини или делимично), или после прекида поступка или после проналаска окривљеног по потерници и сл, предмет се уписује као нови са потребним ранијим уписима. У рубрици за примедбе уписује се ранија ознака, а код ранијег уписа уписује се нова ознака предмета.

Увођење у именик. Предмет заведен у уписник уводи се одмах у одговарајући именик, али ако се води електронски уписник, не води се именик.

Уписници. Основна евиденција о предметима и актима у судовима води се по систему уписника. Сви судови воде: уписник судске управе, попис списа судске управе и уписник судске управе са подацима означеним степеном тајности – државна тајна, строго поверљиво, поверљиво и интерно.

Писмена која се односе на послове судске управе распоређују се у групе и подгрупе, и то:

I група: Организациони послови
II група: Упутства и други акти
III група: Статистика и извештаји
IV група: Финансијско-материјално пословање
V група: Кадровски послови
VI група: Притужбе
VII група: Изузећа, искључења
VIII група: Разно

Поједине групе садрже подгрупе, и то:

I група
1) Упутства и акти организационе природе;
2) Распоред послова;
3) Пружање правне помоћи;
4) Судска јединица / одељење изван седишта суда / судски дани;
5) Прегледи и обиласци судова;
6) Судије поротници;
7) Радни састанци;
8) Стручно усавршавање и обука судија и судског особља;
9) Систематизација радних места.

II група
1) Овера исправа намењених употреби у иностранству;
2) Материјално право;
3) Процесно право;
4) Претходни поступак;
5) Таксе;
6) Судска пракса.
7) Информације од јавног значаја

III група
1) Упутства и акти који се односе на статистику;
2) Редовни извештаји о раду;
3) Редовни статистички извештаји;
4) Повремени статистички извештаји.

IV група
1) Упутства и други акти;
2) Службени гласници, књиге, часописи и канцеларијски материјал;
3) Грејање и осветљење;
4) Путни и селидбени трошкови;

5) Трошкови чишћења, одржавања и осигурања зграде и инвентара;
6) Поштански, телеграфски и телефонски трошкови;
7) Допуна инвентара;
8) Трошкови поступка;
9) Трошкови судија поротника;
10) Послови економата;
11) Остало финансијско пословање;
12) Депозити.

V група

1) Евиденција о избору председника и судија;
2) Упутства и други акти;
3) Стручни испити запослених;
4) Судијски приправници;
5) Годишњи одмор и одсуствовања.

VII Група

1) Изузећа;
2) Искључења;
3) Све остало из области судске управе.

Врсте уписника. Основни судови воде уписнике за:

1) кривичне предмете, и то за:

– истраге и истражне радње	„Ки"
– кривичне предмете	„К"
– поступања судија за претходни поступак на дежурству	„КППД"
– разне истражне предмете	„Кри"
– предмете правне помоћи између домаћих судова у кривичним стварима	„Пом К"
– разне кривичне предмете	„Кр"
– издавање уверења о вођењу кривичног поступка за физичка лица и казненој евиденцији за правна лица	„Ку"
– издавање уверења о лишењу родитељског права, о лишењу пословне способности и друга уверења	„У"
– уписник казнене евиденције за правна лица	„Кепл"
– кривично веће ван главног претреса	„Кв"
– извршење кривичних санкција	„Ик",„Ик1", „Ик2"
– извршење алтернативних санкција (кућни затвор, рад у јавном интересу и сл.)	„Ика",„Ика1", „Ика2"
– предмете условних отпуста	„Куо"
– уписник о привременом одузимању имовине	„Пои"
– уписник о трајном одузимању имовине	„Тои"
– предмете споразума о признању кривичног дела	„Спк"

– споразум о сведочењу окривљеног	„Ссок”
– споразум о сведочењу осуђеног	„Ссос”
– уписник службе за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима	„Спп”
– уписник извршења кривичних санкција до једне године забраном напуштања просторија у којима осуђени станује	„Ик-кз”
– излазне међународне замолнице у кривичној материји	„ПОМ Ик”
– улазне међународне замолнице у кривичној материји	„ПОМ Ук”
– излазне међународне замолнице у кривичној материји за пружање општих видова правне помоћи које се непосредно упућују надлежном суду и другом органу стране државе	„Пом ИкН”
– улазне међународне замолнице за пружање општих видова правне помоћи које су непосредно упућене домаћем суду од стране иностраног органа	„Пом УкН”
– одлуке везане за мере обезбеђења присуства окривљеног у претходном поступку и за несметано вођење кривичног поступка	„КПП”
– друга поступања судије у претходном поступку	„КППр”
– предлоге и извештаје јавног тужиоца и наредбе судије за претходни поступак	„КПП Пов”
– предлоге јавног тужиоца и одлуке судије за претходни поступак везане за посебне доказне радње	„КПП Пов1” „КПП Пов3”

2) грађанске предмете и то за:

– парничне предмете, радне и породичне спорове и сл.	„П”, „П1”, „П2”
– уписник за предмете радних спорова у вези са узбуњивањем	„П1–Уз”
– платне налоге	„Пл”
– извршења на основу извршне исправе	„И”
– предлог за спровођење извршења на основу извршне исправе од стране извршитеља	„Ии”
– предлог за спровођење извршења на основу веродостојне исправе од стране извршитеља	„Иив”
– приговор трећег лица код спровођења извршења од стране извршитеља	„Ипи”
– захтев за отклањање неправилности	„Ион”
– захтев за добијање изјаве о имовини извршног дужника када се раздружи поступак	„Иои”
– новчано кажњавање	„Инк”
– предмете извршења на основу веродостојне исправе	„Ив”
– књига извршних дужника и збирка исправа	„Икд”

– приговоре у „И” и „Ии” предметима	„ИпвИ”
– приговор у „Ив” предметима	„ИпвИв”
– приговор у поступку за намирење потраживања по основу комуналних и сличних услуга	„ИпвИвк”
– предмете оставина	„О”
– остале ванпарничне предмете	„Р”,„Р1”,„Р2”,„Р3”
– уписник приговора на решења јавних бележника	„Р-јб”
– уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року (грађански, извршни, кривични предмети, радни спорови, ванпарнични предмети)	„Р4п”, „Р4и”, „Р4к”, „Р4р” и „Р4в”
– уписник за предмете по тужбама за накнаду неимовинске штете због повреде права на суђење у разумном року	„Прр”
– уписник за предмете по тужбама за накнаду имовинске штете због повреде права на суђење у разумном року	„Прр 1”
– предмете правне помоћи	„Пом”
– излазне међународне замолнице у грађанској материји	„Пом Иг”
– улазне међународне замолнице у грађанској материји	„Пом Уг”
– излазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о достављању у иностранству судских и вансудских аката у грађанским и трговачким стварима	„Пом ИгХ 1”
– излазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о извођењу доказа у иностранству у грађанским и трговачким стварима	„Пом ИгХ 2”
– улазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о достављању у иностранству судских и вансудских аката у грађанским и трговачким стварима	„Пом УгХ 1”
– улазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о извођењу доказа у иностранству у грађанским и трговачким стварима	„Пом УгХ 2”
– излазне међународне замолнице за пружање општих видова правне помоћи које се непосредно упућују надлежном суду и другом органу стране државе	„Пом ИгН”
– улазне међународне замолнице за пружање општих видова правне помоћи које су непосредно упућене домаћем суду од стране иностраног органа	„Пом УгН”
– предмете задржавања лица у здравственој организацији	„Ос”
– овере	„Ов1”, „Ов2”
– овере исправа намењених употреби у иностранству	„Ов И” и „Ов Х”

У судској јединици, односно одељењу изван седишта суда воде се помоћни уписници о подацима који се уписују у одговарајуће главне уписнике суда. Обрасци прописани за главне уписнике у суду важе и за помоћне уписнике.

Виши судови воде уписнике за:
1. кривичне предмете, и то за:

– истраге и истражне радње	„Ки"
– разне кривичне радње	„Кр"
– разне истражне предмете	„Кри"
– кривично веће ван главног претреса	„Кв"
– првостепене кривичне предмете	„К", „К1", „К2" и „К3"
– припремни поступак према малолетницима	„Ким"
– поступак према малолетницима	„Км"
– поступак према малолетницима у предметима високотехнолошког криминала	„Км–ПоЗ"
– кривично веће ван главног претреса у поступцима према малолетницима	„Квм"
– уписник о изреченим кривичним санкцијама према малолетницима	„Км–ев"
– уписник о извршењу васпитних мера	„Ивм"
– уписник васпитних налога	„Вн"
– уписник извршења васпитних налога	„Ивн"
– уписник извршења мера безбедности малолетника	„Имбм"
– разне кривичне предмете према малолетницима	„Крм"
– условни отпуст малолетника	„КуоКм"
– кривични предмети по жалби (мала апелација)	„Кж", „Кж1"
– предмете помиловања	„Кп"
– предмети условних отпуста	„Куо"
– предмети изручења окривљених и трансфера осуђених лица	„Кре"
– уписник о привременом одузимању имовине	„Пои"
– уписник о трајном одузимању имовине	„Тои"
– предмете споразума о признању кривичног дела	„Спк"
– споразум о сведочењу окривљеног	„Ссок"
– споразум о сведочењу осуђеног	„Ссос"
– излазне међународне замолнице у кривичној материји	„Пом ИЗ"
– улазне међународне замолнице у кривичној материји	„Пом Ук2"
– излазне међународне замолнице у кривичној материји за пружање општих видова правне помоћи које се непосредно упућују надлежном суду и другом органу стране државе	„Пом ИЗН"

– улазне међународне замолнице у кривичној материји за пружање општих видова правне помоћи које су непосредно упућене домаћем суду од стране иностраног органа	„Пом Ук2Н”
– одлуке везане за мере обезбеђења присуства окривљеног у претходном поступку и за несметано вођење кривичног поступка	„КПП”
– друга поступања судије у претходном поступку	„КППр”
– предлоге и извештаје јавног тужиоца и наредбе судије за претходни поступак	„КПП Пов”
– предлоге јавног тужиоца и одлуке судије за претходни поступак везане за посебне доказне радње	„КПП Пов1”, „КПП Пов2”, „КПП Пов3”
– предмете правне помоћи између домаћих судова у кривичним стварима	„Помк”
– уписник службе за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима	„Спп”
– уписник извршења кривичних санкција до једне године забраном напуштања просторија у којима осуђени станује	„Ик–кз”
– уписник казнене евиденције за правна лица	„Кепл”
– издавање уверења о вођењу кривичног поступка за физичка лица и казненој евиденцији за правна лица	„Ку”

1.1. За предмете према Закону о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције[147] – организовани криминал:

– уписник за кривичне предмете организованог криминала	„К–По1”
– уписник за истражне предмете организованог криминала	„Ки–По1”
– предмете споразума о признању кривичног дела	„Спк–По1”
– споразум о сведочењу окривљеног	„Ссок–По1”
– споразум о сведочењу осуђеног	„Ссос–По1”
– уписник о трајном одузимању имовине	„Тои–По1”
– уписник за кривично веће	„Кв–По1”
– уписник за предмете помиловања	„Кп–По1”
– уписник за разне кривичне предмете	„Кр–По1”
– предмете условних отпуста	„Куо–По1”
– предмети изручења окривљених и трансфера осуђених лица	„Кре–По1”
– излазне међународне замолнице у кривичној материји	„ПомИЗ–По1”
– улазне међународне замолнице у кривичној материји	„Пом Ук2–По1”

147 „Службени гласник РС“, број 94/16, 87/18 – др. закон и 10/23.

– уписник службе за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима	„Спп–По1"
– извршење кривичних санкција лица која се упућују на издржавање казне затвора у посебно одељење за издржавање казне затвора	„Ик–По1"
– издавање уверења о вођењу кривичног поступка и казненој евиденцији за правна лица	„Ку–ПО"
– уписник казнене евиденције за правна лица	„КЕпл–По1"
– уписник за предлоге јавног тужиоца, наредбе истражног судије и судије за претходни поступак и заштићене сведоке	„Пов–По1", „Стр. Пов–По1"
– одлуке везане за мере обезбеђења присуства окривљеног у претходном поступку и за несметано вођење кривичног поступка	„КПП–По1"
– разна поступања у претходном поступку	„КППр–По1"
– предлоге и извештаје јавног тужиоца и наредбе судије за претходни поступак	„КПП Пов–По1"
– предлоге јавног тужиоца и одлуке судије за претходни поступак везане за посебне доказне радње	„КПП Пов1–По1", „КПП Пов2–По1", „КПП Пов3–По1"
– уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року	„Р4к–По1"

1.2. За предмете према Закону о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине[148] – ратни злочини:

– уписник за кривичне предмете ратних злочина	„К–По2"
– уписник за истражне предмете ратних злочина	„Ки–По2"
– предмете споразума о признању кривичног дела	„Спк–По2"
– споразум о сведочењу окривљеног	„Ссок–По2"
– споразум о сведочењу осуђеног	„Ссос–По2"
– уписник о трајном одузимању имовине	„Тои–По2"
– уписник за кривично веће	„Кв–По2"
– уписник за предмете помиловања	„Кп–По2"
– уписник за разне кривичне предмете	„Кр–По2"
– предмети условних отпуста	„Куо–По2"
– предмети изручења окривљених и трансфера осуђених лица	„Кре–По2"
– излазне међународне замолнице у кривичној материји	„ПомИЗ–По2"
– улазне међународне замолнице у кривичној материји	„Пом УК2–По2"
– уписник службе за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима	„Спп–По2"

148 „Службени гласник РС", бр. 67/03, 135/04, 61/05, 101/07, 104/09, 101/11 – др. закон и 6/15 и 10/23.

– извршење кривичних санкција у кривичној материји	„Ик–По2"
– уписник казнене евиденције за правна лица	„КЕпл–По2"
– уписник за предлоге јавног тужиоца, наредбе истражног судије и судије за претходни поступак и заштићене сведоке	„Пов–По2", „Стр. Пов–По2"
– одлуке везане за мере обезбеђења присуства окривљеног у претходном поступку и за несметано вођење кривичног поступка	„КПП–По2"
– разна поступања у претходном поступку	„КППр–По2"
– предлоге и извештаје јавног тужиоца и наредбе судије за претходни поступак	„КПП Пов–По2"
– предлоге јавног тужиоца и одлуке судије за претходни поступак везане за посебне доказне радње	„КПП Пов1–По2", „КПП Пов2–По2", „КПП Пов3–По2"
– уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року	„Р4К-По2"

1.3. За предмете према Закону о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала[149] – високотехнолошки криминал:

– уписник за кривичне предмете високо-технолошког криминала	„К–По3"
– уписник за истражне предмете високо-технолошког криминала	„Ки–По3"
– предмете споразума о признању кривичног дела	„Спк-По3"
– споразум о сведочењу окривљеног	„Ссок-По3"
– споразум о сведочењу осуђеног	„Ссос-По3"
– уписник о трајном одузимању имовине	„Тои-По3"
– уписник за кривично веће	„Кв-По3"
– уписник за предмете помиловања	„Кп-По3"
– уписник за разне кривичне предмете	„Кр-По3"
– предмете условних отпуста	„Куо-По3"
– предмети изручења окривљених и трансфера осуђених лица	„Кре-По3"
– излазне међународне замолнице у кривичној материји	„ПомИЗ-По3"
– уписник за предлоге јавног тужиоца и наредбе истражног судије и судије за претходни поступак	„Пов-По3"
– одлуке везане за мере обезбеђења присуства окривљеног у претходном поступку и за несметано вођење кривичног поступка	„КПП–По3"
– разна поступања у претходном поступку	„КППр–По3"
– улазне међународне замолнице у кривичној материји	„Пом Ук2–по3"

149 „Службени гласник РС", бр. 61/05 и 104/09, 10/23 и 10/23 – др. закон.

– уписник за предлоге јавног тужиоца, наредбе истражног судије и заштићене сведоке	„Пов–По3”, „Стр. Пов–по3”
– уписник службе за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима	„Спп–по3”

1.4. За предмете према Закону о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције – корупција:

– одлуке везане за мере обезбеђења присуства окривљеног у претходном поступку и за несметано вођење кривичног поступка	„КПП-По4”
– разна поступања у претходном поступку	„КППр-По4”
– уписник за кривичне предмете против корупције	„К-По4”
– предмете споразума о признању кривичног дела	„Спк-По4”
– споразум о сведочењу окривљеног	„Ссок-По4”
– споразум о сведочењу осуђеног	„Ссос-По4”
– уписник о привременом одузимању имовине	„Пои-По4”
– уписник о трајном одузимању имовине	„Тои-По4”
– кривично веће ван главног претреса	„Кв-По4”
– предмете помиловања	„Кп-По4”
– уписник за разне кривичне предмете	„Кр-По4”
– предмете условних отпуста	„Куо-По4”
– предмете изручења окривљених и трансфера осуђених лица	„Кре-По4”
– уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року	„Р4к-По4”
– излазне међународне замолнице у кривичној материји	„ПомИЗ-По4”
– излазне међународне замолнице у кривичној материји за пружање општих видова правне помоћи које се непосредно упућују надлежном суду и другом органу стране државе	„ПомИЗН-По4”
– улазне међународне замолнице у кривичној материји	„ПомУк2-По4”
– улазне међународне замолнице у кривичној материји за пружање општих видова правне помоћи које су непосредно упућене домаћем суду од стране иностраног органа	„ПомУк2Н-По4”
– предмете правне помоћи између домаћих судова у кривичним стварима	„Помк-По4”
– уписник службе за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима	„Спп-По4”
– уписник казнене евиденције за правна лица	„КЕпл-По4”
– уписник за предлоге јавног тужиоца, наредбе истражног судије и судије за претходни поступак и заштићене сведоке	„Пов-По4”, „Стр.Пов-По4”

– предлоге и извештаје јавног тужиоца и наредбе судије за претходни поступак	„КПП Пов-По4"
– предлоге јавног тужиоца и одлуке судије за претходни поступак везане за посебне доказне радње	„КПП Пов1-По4", „КПП Пов2-По4", „КПП Пов3-По4"

2) Грађанске предмете, и то за:

– парнице	„П", „П1"
– медијске спорове	„П3"
– ауторске спорове	„П4"
– за предмете по тужбама у вези са узбуњивањем	„П-уз"
– привремене мере пре покретања спора по тужби у вези са узбуњивањем	„Ппр-уз"
– парничне предмете по жалби (мала апелација)	„Гж", „Гж1"
– предмете по жалби на решење првостепеног суда којим се приговор на решење јавног бележника одбија	„Гж јб"
– разне грађанске предмете	„Р"
– уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року (грађански, извршни, кривични предмети, радни спорови)	„Р4п", „Р4и", „Р4к", „Р4р"
– уписник за предмете по тужбама за накнаду имовинске штете због повреде права на суђење у разумном року	„Прр 1"
– кривичне предмете по жалби на одлуку о приговору председника основног суда (разуман рок)	„Рж к"
– грађанске предмете опште надлежности по жалби на одлуку о приговору председника основног суда (разуман рок)	„Рж г"
– радне спорове по жалби на одлуку о приговору председника основног суда (разуман рок)	„Рж р"
– за другостепене предмете накнаде неимовинске штете због повреде права на суђење у разумном року, у споровима мале вредности	„Гж рр"
– предмете рехабилитације	„Рех"
– излазне међународне замолнице у грађанској материји	„Пом Иг"
– излазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о достављању у иностранству судских и вансудских аката у грађанским и трговачким стварима	„Пом ИгХ 1"
– излазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о извођењу доказа у иностранству у грађанским и трговачким стварима	„Пом ИгХ 2"
– излазне међународне замолнице за пружање општих видова правне помоћи које се непосредно упућују надлежном суду и другим органима стране државе	„Пом ИгН"

Апелациони судови воде уписнике за:

1) Кривичне предмете, и то за:

– кривичне предмете у којима се одлучује по жалби на првостепене пресуде	„Кж1"а
– кривичне предмете у којима се одлучује по жалби на решења	„Кж2"
– кривичне предмете у којима се одлучује по жалби на другостепене пресуде	„Кж3"
– кривичне предмете у којима се одлучује по предлогу за продужење притвора и разне другостепене кривичне предмете	„Кж–р"
– кривичне предмете у којима се одлучује о сукобу надлежности	„Кжр–Ас"
– другостепене кривичне предмете условних отпуста	„Кж-уо"
– кривичне предмете у којима се одлучује по жалби на првостепене пресуде у закљученим споразумима о признању кривичног дела	„Кж1–Спк"
– кривичне предмете у којима се одлучује по жалби на решења у закљученим споразумима о признању кривичног дела	„Кж2–Спк"
– другостепене кривичне предмете издавања окривљених (екстрадиција) и трансфера осуђених лица	„Кж–Кре"
– предмете другостепеног суда о привременом одузимању имовине	„Кж–Пои"
– предмете другостепеног суда о трајном одузимању имовине	„Кж–Тои"
– кривичне предмете у којима се одлучује по жалби на првостепене мериторне одлуке у поступцима према малолетницима	„Кжм1"
– кривичне предмете у којима се одлучује по жалби на процесна решења у поступцима према малолетницима	„Кжм2"
– кривичне предмете у којима се одлучује по жалби на другостепене одлуке у поступцима према малолетницима	„Кжм3"
– разне другостепене кривичне предмете у поступцима према малолетницима	„Кжм–р"
– кривичне предмете у поступцима према малолетницима којима се одлучује о сукобу надлежности	„Кжмр–Ас"
– другостепене кривичне предмете условних отпуста у поступцима према малолетницима	„Кжм–Уо"

1.1. За предмете према Закону о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (организовани криминал):

– кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује по жалби на првостепене пресуде	„Кж1–По1"
– кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује по жалби на решења	„Кж2–По1"
– кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује по жалби на другостепене пресуде	„Кж3–По1"

– кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује по предлогу за продужење притвора и разне другостепене кривичне предмете организованог криминала	„Кж-р–По1”
– кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује по жалби на првостепене пресуде у закљученим споразумима о признању кривичног дела	„Кж1–По1–Спк”
– кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује по жалби на решења у закљученим споразумима о признању кривичног дела	„Кж2–По1–Спк”
– другостепене кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује о условним отпустима	„Кж – По1–уо”
– другостепене кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује о издавању окривљених (екстрадиција) и трансфера осуђених лица	„Кж–По1–Кре”
– другостепене кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује о привременом одузимању имовине	„Кж–По1–Пои”
– другостепене кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује о о трајном одузимању имовине	„Кж–По1–Тои”
– другостепене кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује о жалби на првостепену одлуку којом се осуђени упућује на издржавање казне затвора у посебно одељење за издржавање казне затвора за кривична дела организованог криминала	„Кж–По1–Ик”

1.2. За предмете према Закону о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине (ратни злочини):

– кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује по жалби на првостепене пресуде	„Кж1–По2”
– кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује по жалби на решења	„Кж2–По2”
– кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује по жалби на другостепене пресуде	„Кж3–По2”
– кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује по предлогу за продужење притвора и разне другостепене кривичне предмете ратних злочина	Кж–р–По2”
– кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује по жалби на првостепене пресуде у закљученим споразумима о признању кривичног дела	„Кж1–По2–Спк”
– кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује по жалби на решења у закљученим споразумима о признању кривичног дела	„Кж2–По2–Спк”
– другостепене кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује о условним отпустима	„Кж–По2–уо”

– другостепене кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује о издавању окривљених (екстрадиција) и трансферу осуђених лица	„Кж–По2–Кре”
– другостепене кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује о привременом одузимању имовине	„Кж–По2–Пои”
– другостепене кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује о трајном одузимању имовине	„Кж–По2–Тои”
– другостепене кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује о жалби на првостепену одлуку којом се осуђени упућује на издржавање казне затвора у Посебно одељење за издржавање казне затвора за кривична дела организованог криминала	„Кж–По2–Ик”

1.3. За предмете према Закону о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала (високо-технолошки криминал):

– кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује по жалби на првостепене пресуде	„Кж1–По3”
– кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује по жалби на решења	„Кж2–По3”
– кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује по жалби на другостепене пресуде	„Кж3–По3”
– кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује о предлогу за продужење притвора и разне другостепене кривичне предмете високотехнолошког криминала	Кж–р–По3”
– кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује по жалби на првостепене пресуде у закљученим споразумима о признању кривичног дела	„Кж1 – По3–Спк”
– кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује по жалби на решења у закљученим споразумима о признању кривичног дела	„Кж2–По3–Спк”
– другостепене кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује о условним отпустима	„Кж–По3–уо”
– другостепене кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује о издавању окривљених (екстрадиција) и трансферу осуђених лица	„Кж–По3–Кре”
– другостепене кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује о привременом одузимању имовине	„Кж–По3–Пои”
– другостепене кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује о трајном одузимању имовине	„Кж–По3–Тои”

2) Грађанске предмете и то за:

– предмете у којима се одлучује по жалбама изјављеним против одлука првостепених судова у грађанскоправним споровима	„Гж”
– предмете у којима се одлучује о сукобу надлежности нижих судова	„Р”, „Р1”
– предмете у којима се одлучује о дозвољености ревизије у грађанскоправној материји	„Р3”, „Р4”
– предмете у којима се одлучује по жалбама изјављених против одлука виших судова у поступцима за рехабилитацију	„Рех ж”
– предмете у којима се одлучује по жалбама изјављеним против одлука првостепених судова у породичним споровима	„Гж2”
– предмете у којима се одлучује по жалбама изјављеним против одлука првостепених судова у радним споровима	„Гж1”
– предмете у којима се одлучује по жалбама изјављеним против одлука првостепених судова у медијским споровима у вези са објављивањем исправке информације	„Гж3”
– предмете у којима се одлучује по жалбама изјављеним против одлука првостепених судова у ауторским споровима	„Гж4”
– предмете по жалбама на одлуке виших судова по тужбама за заштиту у вези са узбуњивањем	„Гж-уз”
– предмете по жалби у радним споровима у којима је истакнут навод да је у питању одмазда због узбуњивања	„Гж1-уз”
– уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року (грађански предмети опште надлежности, кривични предмети опште надлежности, радни спорови)	„Р4г”, „Р4к”, „Р4р”
– кривичне предмете по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника вишег суда	„Рж к”
– грађанске предмете опште надлежности по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника вишег суда	„Рж г”
– радне спорове по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника вишег суда	„Рж р”
– другостепене предмете по жалби на одлуке првостепеног суда о накнади имовинске штете због повреде права на суђење у разумном року	„Гж рр”

Привредни судови воде уписнике за:

– парничне предмете: приватизације, статусне спорове, банкарске спорове, грађевинске спорове, ауторске спорове, спорове индустријске својине и сл.	„П", „П1", „П2", „П3", „П4", „П5"
– платне налоге	„Пл"
– извршења на основу извршне исправе	„И"
– предлог за спровођење извршења на основу извршне исправе од стране извршитеља	„Ии"
– предлог за спровођење извршења на основу веродостојне исправе од стране извршитеља	„Иив"
– приговор трећег лица код спровођења извршења од стране извршитеља	„Ипи"
– захтев за отклањање неправилности	„Ион"
– захтев за добијање изјаве о имовини извршног дужника када се раздружи поступак	„Иои"
– новчано кажњавање	„Инк"
– извршења на основу веродостојне исправе	„Ив"
– књига извршних дужника и збирка исправа	„Икд"
– приговоре у „И" и „Ии" предметима	„ИпвИ"
– приговор у „Ив", „ И", „ИИВ" предметима	„ИпвИв"
– приговор у поступку за намирење потраживања по основу комуналних и сличних услуга	„ИпвИвк"
– разне грађанске предмете	„Р"
– претходни поступак по привредним преступима	„Пки"
– привредне преступе	„Пк"
– стечаје	„Ст"
– пријаве потраживања	„Ппот"
– унапред припремљен план реорганизације, план реорганизације	„Рео"
– ликвидације	„Л"
– пријаве за упис у регистар	„Фи
– излазне међународне замолнице	„Пом Иг"
– улазне међународне замолнице	„Пом Уг"
– излазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о достављању у иностранству судских и вансудских аката у грађанским и трговачким стварима	„Пом ИгХ 1"
– излазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о извођењу доказа у иностранству у грађанским и трговачким стварима	„Пом ИгХ2"
– улазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о достављању у иностранству судских и вансудских аката у грађанским и трговачким стварима	„Пом УгХ1"

– улазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о извођењу доказа у иностранству у грађанским и трговачким стварима	„Пом УгХ2”
– излазне међународне замолнице за пружање општих видова правне помоћи које се непосредно упућују надлежном суду и другим органима стране државе	„Пом ИгН”
– улазне међународне замолнице за пружање општих видова правне помоћи које су непосредно упућене домаћем суду од стране иностраног органа	„Пом УгН”
– уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року (грађански предмети, извршни предмети, стечај, привредни преступи, упис у судски регистар, ванпарнични предмети – разно)	„Р4п”, „Р4и”, „Р4ст”, „Р4пп”, Р4фи”, „Р4вр”

Прекршајни судови воде уписнике за:

– прекршаје	„Пр”
– малолетне учиниоце прекршаја	„Прм”
– пружање правне помоћи	„Пр–пом”
– извршење	„Ипр”, „Ипр1”, „Ипр2”, „Ипр3”
– приговоре на решење о извршењу	„Ипрв”
– друге послове	„Прз”
– уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року (прекршајни предмети – јавни ред и мир, саобраћај и јавна безбедност и остали прекршајни предмети)	„Р4п–01,02,03”, „Р4оп”

Прекршајни апелациони суд води уписнике за:

– жалбе	„Прж”
– жалбе у поступку према малолетницима	„Пржм”
– жалбе на решење органа управе (Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки)	„Пржу”
– sukob надлежности и преношење надлежности (делегација)	„Псд”
– жалбе поводом замене новчане казне у казну затвора	Привремени уписник „Пржи”
– друге послове	„Прз”
– другостепене предмете по жалбама странака на одлуке председника прекршајних судова о приговорима ради ради убрзања поступка (прекршајни предмети – јавни ред и мир, саобраћај и јавна безбедност)	„Рж п–01,02,03”

– другостепене предмете по жалбама странака на одлуке председника прекршајних судова о приговорима ради убрзања поступка у осталим прекршајним предметима	„Рж оп"
– уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року ради убрзавања поступка (прекршајни предмети – јавни ред и мир, саобраћај и јавна безбедност и остали прекршајни предмети)	„Р4п–01,02,03", „Р4оп"

Привредни апелациони суд води уписнике за:

– другостепене предмете привредних преступа	„Пкж"
– другостепене парничне предмете	„Пж"
– другостепене ванпарничне предмете	„Пвж"
– другостепене извршне предмете	„Иж"
– сукоб надлежности и делегацију надлежности	„Р"
– уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року (грађански предмети, стечај, извршни предмети, привредни преступи, упис у судски регистар, ванпарнични предмети – разно)	„Р4п", „Р4ст", „Р4и", „Р4пп", Р4фи и „Р4вр"
– грађанске предмете по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника привредног суда	„Рж п"
– предмете стечаја по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника привредног суда	„Рж ст"
– извршне предмете по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника привредног суда	„Рж и"
– предмете привредних преступа по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника привредног суда	„Рж пп"
– предмете уписа у судски регистар по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника привредног суда	„Рж фи"
– ванпарничне предмете (разно) по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника привредног суда	„Рж вр"

Управни суд води уписнике за:

– управни спор	„У"
– одлагање извршења пре подношења тужбе	„Уо"
– приговор на одлуку судије појединца	„Ув"
– понављање управно-судског поступка	„Уп"
– извршење пресуде Управног суда	„Уи"
– разне управне предмете	„Ур"
– жалбе у изборним споровима	„Уж"

– излазне међународне замолнице	„Пом Иг"
– улазне међународне замолнице	„Пом Уг"
– предмете у вези са заштитом узбуњивача	„У–уз"
– за предмете по тужбама за избор чланова националних савета националних мањина	„ Уип
– уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року ради убрзавања поступка за предмете Управног суда	„Р4у"

Врховни касациони суд води уписнике за:

1) кривичне предмете:

– захтев за заштиту законитости	„Кзз"
– разне кривичне предмете	„Кр"
– сукобе надлежности, одређивање надлежности	„Кс", „Кд"
– рехабилитацију у кривичном поступку	„Крх"
– друге поднеске у кривичној материји	„Крс"

2) грађанске предмете:

– ревизију, директну ревизију, ревизију у вези са Законом о заштити узбуњивача за предмете у којима је првостепени суд био виши суд, ревизију у вези са Законом о заштити узбуњивача за радне спорове	„Рев", „Рев1", „Рев2", „Прев", „Древ", „Дпрев", „Рев-уз", „Рев2-уз"
– захтев за заштиту законитости,	„Гзз", „Гзз1", „Пзз", „Пзз1"
– захтев за преиспитивање правноснажне судске одлуке	„Гзп1", „Гзп2", „Пзп1, „Пзп2"
– жалбе на решења апелационих судова – општа материја	„Гж –ап", „Гж – ап 1"
– жалбе на решења Привредног апелационог суда	„Гж-Ап2"
– спорно правно питање	„Спп", „Спп1"
– друге поднеске у грађанској материји	„Рс"
– сукобе надлежности између апелационих судова и између судова различите врсте и са разних апелационих подручја, делегација	„Р", „Р1"
– предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року ради убрзавања поступка (кривични предмети опште надлежности, прекршајни предмети 01,02,03, грађански предмети опште надлежности, предмети из привредне материје, управни предмети, радни спорови, остали прекршајни предмети)	„Р4к", „Р4 кп", „Р4 г", „Р4 гп", „Р4 у", „Р4 р", „Р4 уп"

– предмете по жалбама на решења виших судова, апелационих судова, Привредног апелационог суда и Прекршајног апелационог суда донетих у поступку за заштиту права на суђење у разумном року по Закону о уређењу судова док их буде	„Ржк", „Ржкп", „Ржг", „Ржр", „Ржгп", „Ржуп"
– предмете по жалбама странака изјављеним против одлука председника ВКС и одлука о приговорима ради убрзавања поступка и жалбама на одлуке председника апелационих судова и судова републичког ранга по Закону о заштити права на суђење у разумном року	„Рж1к", „Рж1кп", „Рж1г", „Рж1р", „Рж1гп", „Рж1у", „ „Рж1уп"

3) управне предмете:

– захтев за преиспитивање судске одлуке	„Узп"
– захтев за преиспитивање правноснажних пресуда прекршајног суда	„Прзп"
– захтев за заштиту законитости у прекршајним предметима	„Прзз"
– сукоб надлежности	„Ус"
– друге управне предмете	„Ур"
– захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке	„Увп"
– захтев за ванредно преиспитивање правноснажног решења о прекршају	„Упр"
– захтев за заштиту законитости	„Узз"
– жалбе	„Уж"

Именици и помоћне књиге

Сви судови воде:

– именик о издатим службеним легитимацијама;
– именик о издатим идентификационим картицама;
– именике за уписнике предмета у кривичној и прекршајној материји (К, Ки, Км, Ким, Кж, Ки-По1, „Пр", „Прм", „Пру", „Пом", „При", „Прж", „Пржм"...)
– именик за уписнике предмета у грађанској материји („П", П1, „Пл", „Гж"...)
– именик за уписнике предмета у ванпарничној материји („Р", „Пом", „Ос", „Рех"...)
– именик за уписнике предмета у извршној материји („И", „Ив", Ив1...)
– именик за уписник предмета оставинског поступка „О"
– лични именик за уписник „Су"
– стварни именик за уписник „Су"
– контролник васпитних налога
– именик малолетника на које се примењује васпитни налог „Ивн"
– именик позваних лица на издржавање казне затвора
– именик за уписник „Фи"
– именик за уписник „Ивм"

Судови воде помоћне књиге за:

- праксу судијског приправника;
- за рад судијског приправника (дневник);
- вршење поротничке дужности;
- пријаве за позивање судије поротника;
- евиденцију позваних судија поротника;
- списак медијатора;
- спискове адвоката за поједине врсте заступања;
- списак судских вештака којима је поверено вештачење;
- списак послатих предмета које треба вратити;
- списак предмета у којима су странке упућене на медијацију односно на мирно решавање радних спорова;
- списак предмета у којима се поступци воде на језицима националних мањина;
- контролник за предмете корупције;
- радње извршене у време судских дана;
- службене изласке (дневник);
- списак печата, штамбиља и жигова;
- евиденције о задужењу судије и председника већа;
- пословни дневник судије;
- интерна доставна књига о кретању списа у суду;
- доставну књигу за место;
- о задужењу запослених за примљена писмена за достављање;
- поштарину (контролник);
- књига условних осуда и књига условних осуда са заштитним надзором;
- књига одузетих предмета Кдп и Кдп1;
- контролник наплате новчаних казни, паушала, трошкова кривичног поступка и одузимања имовинске користи;
- контролник трошкова поступка од којих је странка била ослобођена у извршном поступку;
- списак извршења поверених судском извршитељу;
- извештај о спроведеним или неспроведеним извршним радњама;
- обрачун трошкова;
- именик за списак исправа „Си" (завештања и др.);
- контролник лица у притвору у претходном поступку;
- контролник лица у притвору у истражном поступку;
- контролник лица у притвору по оптужењу;
- контролник мера одређених ради обезбеђења присуства окривљеног;
- књига позваних лица на издржавање казне затвора;
- евиденцију о надзору над извршењем казне затвора;
- контролник извршења васпитних мера;
- контролник лица упућених на издржавање казне затвора пре правноснажности пресуде;

– евиденција о поднетим притужбама и обавештењима нижестепених судова о поднетим притужбама и одговорима;
– списак извршитеља;
– списак јавних бележника;
– списак повереника за извршење алтернативних санкција;
– контролник лица осуђених на рад у јавном интересу.

У поступку пред судовима у Републици Србији плаћају се судске таксе по одредбама Закона о судским таксама и таксене тарифе који су саставни део закона. Законом о судским таксама регулисан је начин утврђивања вредности спора ради наплате судске таксе, ослобађање од судских такси, поступак за наплату судских такси, повраћај судских такси и издавање и малопродаја судских такси.

Контрола обављања послова канцеларијског пословања у судовима. Министарство надлежно за послове правосуђа, преко лица овлашћеног за надзор, контролише обављање канцеларијског пословања у суду.

27. Канцеларијско пословање у јавном тужилаштву

Писарница. Административно-технички послови јавног тужилаштва обављају се у писарници и обухватају: вођење уписника, пријем и отпремање поште, вођење евиденције о кретању предмета, вођење помоћних књига, сачињавање годишњих и повремених извештаја о раду и архивирање предмета. У јавном тужилаштву са већим обимом посла писарница може да има више одељења. Радом писарнице руководи управник писарнице, а јавни тужилац може одредити да управник писарнице обавља и друге административно-техничке послове.

Употреба информационо-комуникационих технологија. У јавним тужилаштвима се, по правилу, у раду користе информационо-комуникационе технологије за обраду текста, вођење евиденција, обраду и прикупљање статистичких података за електронску размену података, рачуноводствене послове, као и за праћење прописа, судске и јавнотужилачке праксе.

У раду са информационо-комуникационим технологијама, сходно се примењују прописи из ове области и одредбе подзаконског прописа који уређује управу у јавним тужилаштвима.[150]

Интегрални информациони систем. Интегрални информациони систем, као део правосудног информационог система Републике Србије, представља интерну и јединствену рачунарско-комуникациону мрежу јавних тужилаштава у Републици Србији и обухвата: обављање

150 Правилник о управи у јавним тужилаштвима („Службени гласник РС", бр. 110/09, 87/10, 5/12, 54/17, 14/18 и 57/19).

послова из надлежности јавног тужилаштва електронским путем (вођење уписника, помоћних књига, регистра окривљених и оштећених физичких и правних лица; формирање електронског предмета; објављивање извештаја и статистичких података; објављивање судске и јавнотужилачке праксе и релевантних правних мишљења; објављивање обавезних упутстава; информисање о семинарима и саветовањима и сл.), а ради унапређења рада и уједначавања поступања.

Пријем поднесака, списа, новчаних писама, телеграма, пакета и других пошиљки. Пријем поднесака, списа, новчаних писама, телеграма, пакета и других пошиљки (у даљем тексту: писмена) за јавна тужилаштва врши се у писарници. Ако се из писмена види да јавно тужилаштво коме се писмено непосредно предаје није надлежно за поступање по њему, на то ће се упозорити подносилац писмена и упутиће се надлежном органу, али ако подносилац захтева и поред тога захтева пријем, оно ће се примити уз забелешку о упозорењу.

Преузимање и подизање писмена. Преузимање писмена упућених преко поште, као и подизање писмена из поштанског преградка, врши лице које одреди јавни тужилац. Уколико се приликом преузимања, односно подизања утврди да је писмено оштећено, захтеваће се од радника поште да се стање и садржина писмена записнички утврди.

Пријем писмена од суда, других органа и правних и физичких лица. Пријем писмена од суда, других органа и правних и физичких лица потврђује се стављањем штамбиља и датума пријема и потписа у доставној књизи, односно на доставници или повратници, који потпис мора бити читак.

Наплата таксе. Таксе у вези са поступањем јавног тужилаштва се плаћају на одговарајући евидентни рачун прихода органа, а као доказ о уплати, таксени обвезник прилаже уплатницу. Ако је странка једном уплатницом платила таксу за више предмета, доказ ће се уложити у предмет који носи најмањи број. У осталим предметима забележиће где се налази доказ о уплати, док у јавном тужилаштву у коме се води пословни софтвер за управљање предметима, обрачун и евиденција наплате судских такси води се кроз пословни софтвер суда.

Отварање омота. Приликом отварања омота, треба обратити пажњу да се бројеви на омоту слажу са бројевима примљених писмена, па у случају када неко од писмена недостаје, то се се мора констатовати службеном белешком на омоту, о чему се одмах обавештава пошиљалац. Остали недостаци у вези са примљеним писменом (недостатак прилога, оштећења и др.), означују се на писмену. Ако је уз писмену приложен готов новац за таксу, а писмено не подлеже таксирању, новац ће се вратити пошиљаоцу.

Пријемни штамбиљ и датум пријема. На сва примљена писмена ставља се пријемни штамбиљ и уписује датум пријема. Ако је писмено у затвореном омоту, а прималац није овлашћен да га отвори, учиниће

то на омоту. Када се писмено прима по доставници, датум пријема на доставници мора да буде истоветан са датумом на пријемном штамбиљу и поред бројевима, написан и словима.

Исправа, предмет, папир од вредности, новац, драгоцености или друга вредност достављена уз писмено. Када је уз писмено достављена нека исправа, предмет, папир од вредности, новац, драгоцености или друга вредност, то се мора одмах приликом пријема забележити на писмену и на омоту списа и оверити потписом лица овлашћеног за пријем писмена. Такође, новац, драгоцености и друге вредности после пријема предају се без одлагања лицу које је одређено за руковање таквим стварима.

Пошта примљена у затвореним омотима и пошта означена степеном тајности. Пошту примљену у затвореним омотима отвара лице које јавни тужилац одреди, док пошту означену било којим степеном тајности може отворити само јавни тужилац или лице које он одреди.

Вођење уписника и помоћних књига. Основна евиденција о предметима и актима у тужилаштву води се по систему уписника. Поред ових евиденција, воде се и помоћне књиге. Уписници и помоћне књиге могу се водити у електронској форми и у том случају, на крају сваког радног дана се морају одштампати унети подаци, који се чувају на начин предвиђен за чување уписника.

Када је у питању начин вођења уписника, лице које води уписник дужно је да примљена и распоређена писмена заведе у одговарајуће уписнике, оног дана и под оним датумом када су примљени и то по реду пријема писмена.

Оснивање предмета. Уписивањем писмена у одговарајући уписник оснива се предмет, а писмено којим се оснива нови предмет улаже се у посебан омот списа. При томе, лице које води уписник уписује на омоту списа и на писмену ознаку предмета, која се састоји од скраћеног назива уписника, редног броја уписа и последња два броја године у којој је писмено заведено у уписник. На омоту се у горњем десном углу оловком уписује презиме или име задуженог обрађивача предмета, а такође се на омоту уписују и датуми до којег је предмет стављен у евиденцију.

Приликом оснивања предмета у попис списа који се налази на унутрашњим странама омота, лице које води уписник уписује под редним бројем 1 прво писмено на основу кога је предмет основан. Каснија писмена хронолошки се уписују под даљим редним бројевима и означавају листови.

У попис списа на унутрашњим странама омота уписују се и предузете радње – прикупљање потребних обавештења, стављање захтева за спровођење истраге или истражних радњи, учешће у истрази, подизање оптужног акта, учешће на претресу, датум достављања пресуде, изјављивање жалбе и друго.

У грађанско-управној материји у попис списа на унутрашњим странама омота уписују се предузете радње – датум тражења списа на увид, ургенције, датум пријема судских списа, истек рока, датум доношења одлуке, датум седнице Врховног касационог суда и датум пријема одлуке Врховног касационог суда.

Попис списа. Приликом оснивања предмета уписничар уводи у попис списа прво писмено на основу кога је предмет основан и означава број листова. Хронолошки се уводе у попис и означавају листови и друга писмена. Писмена, која су примљена или сачињена за време док се предмет налази у писарници, ту се и заводе у попис, а писмена која су примљена док се предмет налази у суду, односно код заменика јавног тужиоца, у попис списа заводи записничар.

У попис списа уносе се писмена по реду пријема. Редни број пописа означава се на самом писмену (подброј). Само решења јавног тужилаштва донета на самом писмену, које је уведено у попис списа, не добијају подброј.

Листови списа означују се текућим бројем црвеном оловком у десном горњем углу, од броја 1 и даље, без обзира на подброј. Број листа уписује се и у одговарајућу рубрику пописа списа.

У попис списа се по одобрењу поступајућег заменика јавног тужиоца неће унети разни извештаји и други дописи који нису од значаја за ток поступка, већ ће се одложити у помоћни спис.

Враћене доставнице, односно повратнице за лично достављање по којима су достављене одлуке, уносе се као прилог под редним бројем одлуке на који се односе и лепе се непосредно иза одлуке. Доставнице, односно повратнице означавају се у горњем десном углу.

Додела предмета. Доделу предмета врши јавни тужилац, а у случају одсутности или спречености врши заменик јавног тужиоца одређен годишњим распоредом, док у одељењима доделу предмета врши руководилац одељења, по овлашћењу јавног тужиоца.

Пре доделе, јавни тужилац може предмете разврстати према сложености у складу са категоријом обрађивача, а предмети се, по правилу, додељују обрађивачима предмета према редоследу пријема и то тако што се предмет додељује првом наредном обрађивачу предмета са листе обрађивача сачињене по азбучном редоследу. Јавни тужилац може одступити од оваквог начина доделе предмета само када то оправдавају разлози оптерећености и спречености појединих обрађивача, специјализације обрађивача за одређену област или уколико то оправдавају други разлози. О додели предмета води се евиденција.

У јавним тужилаштвима у којима постоје услови за вођење електронских уписника коришћењем информационо-комуникационих технологија, расподела новопримљених предмета врши се коришћењем посебног програма (математичког алгоритма) који обезбеђује да на крају једног циклуса расподеле сви заменици јавног тужиоци имају

подједнак број новопримљених предмета у раду и да буду подједнако оптерећени. Трајање једног циклуса расподеле који не може бити краћи од једног месеца, свако јавно тужилаштво одређује у складу са годишњим приливом предмета, годишњим распоредом послова и бројем заменика јавног тужиоца.

Здруживање. Писмена која се односе на предмете у току здружују се с тим предметима. Такође, ако се примети да се ради о стварима које треба спојити ради спровођења јединственог поступка, уписничар обавештава о томе управитеља писарнице, а овај надлежног заменика јавног тужиоца.

Улагање писмена у омот списа. Писмена се улажу у омот списа и лепе редом којим су уведена у попис списа тако да писмено ранијег датума буде изнад писмена каснијег датума. Изузетно, наредба за спровођење истраге и оптужница лепе се испред осталих списа без обзира на датум пријема, што се констатује у примедби пописа списа. Запослени који уносе писмена у попис дужни су да их одмах залепе, чему служи уметак који се улаже у попис списа који има више листића. За сваки листић лепи се само један лист писмена, а ако уз писмена има прилога претходно ће се међусобно спојити. Када се употребе сви листићи једног уметка, улаже се други уметак који се канапом спаја са првим. Прилози који се због обима не могу уложити у списе држе се одвојено, о чему се у предмету сачињава забелешка.

Руковање предметом. Сви заменици јавног тужиоца и запослени који поступају по предмету, без обзира на то да ли раде у писарници или за поступајуће заменике јавног тужиоца, старају се да се са предметима пажљиво рукује и да писмена буду увек прописно сређена и залепљена. Текстови се не смеју подвлачити, шарати и по њима писати примедбе. Јавно тужилаштво коме је достављен несређен предмет, вратиће га ради сређивања јавном тужилаштву од кога је предмет примљен.

Рад са предметима који се воде у уписницима може се поделити на:

1. *Рад на предметима под ознаком другог уписника или под другим бројем истог уписника* – Ако се рад на предметима настави под ознаком другог уписника, или под другим бројем истог уписника, прецртава се на омоту списа ранија ознака, а испод ње се ставља нова. Прецртавање раније ознаке врши се оловком у боји – повлачењем водоравне црте преко раније ознаке, тако да ранија ознака остане и даље читљива. У омоту у попису списа испод последњег уписа под ранијом ознаком назначава се нова ознака предмета, под којом ће се овај даље водити и у том случају, редни бројеви уписа појединих писмена у омоту списа не почињу изнова, него се даље настављају.

2. *Спајање предмета* – Када се више предмета споје ради заједничког одлучивања, предмет који је касније заведен спаја са раније заведеним предметом, ако је рад по том предмету још у току. На омоту заједничког предмета означава се предмет који је спојен ради заједничког

одлучивања. Међутим, ако је рад по раније заведеном предмету довршен, спајање се врши са касније заведеним предметом, ако је то неопходно ради одлучивања. Такође, ако се једном предмету прилаже други само ради увида, онда ће се само на омоту предмета, којем се други прилаже, означити црвеном оловком који се предмет прилаже.

3. *Спајање и раздвајање предмета* – Када се више предмета споји ради заједничког расправљања, онда се предмет по коме је касније покренут поступак, по правилу спаја са предметом по коме је поступак покренут раније, водећи рачуна о тежини и сложености предмета који се припаја. На омоту заједничког предмета означава се предмет који је спојен ради истовременог поступања, а ако на омоту спојеног предмета постоје какве посебне ознаке, преносе се на омот заједничког предмета. У попис списа, односно електронски попис списа ранијег предмета, уноси се спојени предмет под наредним редним бројем пописа списа, а ако су предмети спојени на претресу, у попис списа уноси се само записник. У оба случаја у рубрици за примедбе назначава се који је предмет спојен ради заједничког поступања. Ипак, у случају када се једном предмету прилаже други само ради увида, неће се поступити на описани начин, већ се на омоту предмета, којем се други прилаже, означити црвеном оловком који је предмет приложен. Када предмет буде раздвојен ова ознака се на омоту предмета прецртава.

4. *Поступање са одвојеним предметима* – Ако се пре окончања поступка предмет раздвоји ради одвојеног поступања, у одвојени предмет улажу се оверени преписи писмена, који се односе на оба предмета, односно који су потребни само за одвојени предмет. На омот одвојеног предмета преносе се и посебне ознаке, које се односе само на тај предмет, а исте ознаке прецртавају се на омоту ранијег заједничког предмета и за одвојени предмет сачиниће се нови попис списа.

Предаја предмета у рад. Пошто се изврше све потребне претходне радње у вези са оснивањем и сређивањем предмета, лице које води уписник предаје предмет у рад на основу интерне доставне књиге. У мањим јавним тужилаштвима предмети се могу предавати у рад на основу белешке на омоту списа коју уписује лице које води уписник на основу годишњег распореда послова јавног тужилаштва или на основу поверавања предмета обрађивачу од стране јавног тужиоца, односно руководиоца одељења. Предаја предмета обрађивачу и враћање писарници евидентира се у уписнику обичном оловком у рубрици за кретање предмета, односно у рубрици за напомене.

Поступање писарнице по налогу обрађивача. Након донесене одлуке, по пријему предмета од обрађивача, писарница поступа по његовим налозима, односно доставној наредби, која садржи опис свих радњи које треба извршити. О извршеној појединој радњи из доставне наредбе, запослени у писарници саставља белешку, уписује датум извршења радње и ставља свој потпис.

Обавезна садржина аката које упућује тужилаштво. (Службени) акти, које јавно тужилаштво упућује другим органима, правним или физичким лицима, има прописану садржину, односно треба да садрже:

– заглавље у горњем левом углу (мали грб, назив Републике Србије, назив јавног тужилаштва, ознаку предмета, датум и седиште јавног тужилаштва, почетна слова имена и презимена обрађивача предмета и записничара, односно дактилографа);
– адресу органа и правног лица коме се акт упућује, његов пун назив и седиште, односно адресу примаоца физичког лица, његово име и презиме и место у које се акт шаље, а ако у месту у које се акт шаље нема поште, у адреси треба назначити број и место задње поште;
– кратка садржина акта, са леве стране;
– ознака везе са актом примаоца, ако је та веза постојала;
– функција потписника акта, његово име и презиме, потпис и овера печатом јавној тужилаштва;
– прилози (ако се уз акта које јавно тужилаштво упућује другом субјекту налазе прилози, на крају акта са леве стране може се кратко назначити о којим прилозима се ради).

Пре потписивања, писарница сравњује писмени отправак акта са његовим изворником.

Отпремање пошиљке. После отпремања акта, односно, одмах по пријему предмета од обрађивача, ако није потребна разрада предмета у писарници, лице које води уписник уписује одговарајуће податке у уписник, а затим даље поступа према наредби обрађивача.

Затим, лице одређено за отпремање пошиљке приликом отпреме проверава да ли је у сваком предмету обрађеном за отпрему поступљено по доставној наредби, да ли су пошиљке правилно адресоване, снабдевене доставницама и потребним прилозима, да ли су примерци отправка уредни и читки и да ли је извршено прописано сравњивање са изворником и стављањем датума и потписа потврђује отпрему писмена. Након ових радњи, дужан је да врати спис лицу које води одговарајући уписник.

Лице одређено за отпрему пошиљака, води доставну књигу у коју уписује све пошиљке које отпрема. Одвојено се води доставна књига за место од доставне књиге за пошту. Ради евидентирања и правдања утрошка поштанских марака води се и контролник поштарине.

Достављање. Достава тужилачких писмена учесницима у поступку врши се, у складу са одредбама процесних закона. Тужилачка писмена се достављају непосредно у јавном тужилаштву, путем поште, другог правног лица регистрованог за достављање писмена, полиције, по тужилачком достављачу или на други начин у складу са законом. Достављач доставља писмено лицу коме се достављање има извршити, сваког дана на радном месту у радно време или у стану од 7 до 22 часа.

У друго време и на другом месту, достављање се може извршити само на основу посебне одлуке јавног тужилаштва, односно налога заменика јавног тужиоца који је достављач, на захтев примаоца, дужан да покаже.

Тужилачки достављач, у случају сумње, може тражити од лица која се затекну на месту на коме би доставу требало извршити да докажу свој идентитет. Уколико та лица одбију да пруже доказ о идентитету, тужилачки достављач може затражити помоћ полиције ради утврђивања њиховог идентитета. Исто тако, достављач је дужан да покаже службену легитимацију на захтев лица коме се достављање врши и обавезан је да је носи у време доставе.

Поступање са доставницама и повратницама. Враћене доставнице и повратнице по којима је достава извршена, по правилу се одмах улажу у предмет, с тим да се доставнице и повратнице о уручењу одлука и других писмена лепе непосредно иза одлуке на коју се односе. У јавним тужилаштвима са већим обимом послова доставнице и повратнице када су уредно уручене, могу се држати сложене по датумима рокова и рочишта у посебном орману са посебним бројем преграда, а уочи наступања рока улажу се у предмет. У погледу неуручених или неправилно уручених позива и других писмена, поступа се одмах по пријему без обзира на рок предевиденције и евиденције.

Роковник предмета. Предмети за које је утврђено да се у писарници држе у евиденцији до одређеног рока, стављају се у роковник предмета, који се састоји из фасцикли у коју се предмети стављају према последњем дану рока и редном броју. Уместо фасцикли могу се користити посебни ормани са преградама. Предмети се из роковника предају у рад обрађивачу одмах по пријему писмена које се односи на тај предмет, а најкасније на дан пре истека рока.

Надзор над списима и другим материјалима. У току радног времена списи и други материјали не смеју се остављати без надзора. Штамбиљи, печати и жигови држе се тако да буду приступачни само ономе ко њима рукује. По завршетку радног времена, списи, други материјали, печати, жигови и штамбиљи, држе се у закључаним касама, орманима или столовима.

Обнављање списа. Ако се поједини списи предмета изгубе, а ни после свестраног тражења не могу се пронаћи или се униште или тако оштете да су неупотребљиви покренуће се поступак за њихово обнављање, и то:

- када су у питању предмети по којима је поступак у току, поступак за обнављање покреће суд решењем по службеној дужности или по предлогу јавног тужиоца;
- када су у питању предмети по којима је поступак правноснажно окончан, поступак за обнављање покреће се само ако постоји оправдан јавни или правни интерес, решењем које доноси суд по службеној дужности или на захтев странке,

Обнављање списа спроводи се по правилима ванпарничног поступка, сходном применом одредаба које уређују поништај исправа.

У случајевима губитка или оштећења дела или комплетног списа који се чува у електронском облику, врши се његово обнављање коришћењем ИКТ.

Поступак обнављања неће се покренути ако је протекао рок до кога се у складу са прописима чувају такви списи.

Предлоī за обнављање сӣиса којима је поступак у току и све радње у поступку обнављања уписују се под истим бројем у уписник у коме је заведен изгубљени, оштећени или уништени спис. Предлог за обнављање списа по којима је поступак правноснажно окончан заводи се у уписник „РП", а после донетог решења којим се одређује обнављање, уводи се под новим редним бројем у одговарајући уписник.

Посӣуӣак обнављања сӣиса предмета по којима је поступак у току, спроводи заменик јавног тужиоца коме је предмет додељен у рад, а у предметима по којима је поступак окончан, заменик јавног тужиоца кога одреди јавни тужилац. Обнављају се само они списи у предмету који су од битног значаја за поступак и то на основу преписа несталих, оштећених или уништених списа којима располажу суд, учесници у поступку или јавно тужилаштво, података из уписника и помоћних књига, а по потреби и на основу сагласних изјава учесника у поступку. Ако о појединим радњама нема података, а изјаве учесника у поступку нису сагласне, те радње ће се поновити уколико није била донета првостепена одлука. Учесници у поступку се обавештавају само о нестанку оних списа по којима је поступак у току и уједно позивају да донесу све преписе поднесака, записника, одлука и других писмена којима располажу.

Стављање у архиву. Архивирање је последња фаза рада у канцеларијском пшословању у јавним тужилаштвима. Предмет је коначно решен у тужилаштву када је одлука по одређеном предмету донета и отпремљена, односно када је отпремљено обавештење о донетој одлуци. После доношења правоснажне одлуке по појединим предметима обрађивач прегледа списе и одређује стављање у архиву, а уписничар на омоту списа означује рок чувања.

Поступање са отпадом и рециклажа. У јавним тужилаштвима организује се уништење папира који представља отпад, али се пре одношења из просторија јавног тужилаштва мора уништити до границе немогућности репродуковања садржине докумената. Кад год је то могуће, папир који представља отпад биће достављен локалним центрима у којима се врши рециклажа, сагласно обавези прописаној законом који уређује управљање отпадом.

28. Канцеларијско пословање у установама за извршење кривичних санкција

Заводи за извршење кривичних санкција[151] воде евиденције, главне књиге и помоћне евиденције, ручно и електронски.

Заводи воде евиденције о лицима према којима се извршавају кривичне санкције и примењују мере, особама које посећују завод, као и поступцима и догађајима у заводу који су од значаја за извршење кривичних санкција. Ове евиденције садрже податке о личности, изреченој кривичној санкцији и мери, као и податке од значаја за њихово извршење.

Евиденције о изреченим кривичним санкцијама и мерама, као и лицима лишеним слободе воде се кроз главну књигу.

У главну књигу уписују се подаци о личности: име, презиме и надимак лица, пол, име оца, девојачко презиме и име мајке, датум рођења, јединствени матични број грађана, место, општина и држава рођења, адреса пребивалишта, односно боравишта, држављанство, национална и верска припадност (уколико лице жели да се изјасни), брачно стање, број деце, школска спрема, занимање, завршене обуке и специјалности, посао које је лице обављало, посебне потребе и лични опис.

Главна књига обухвата матичну књигу према врсти кривичне санкције или мере и лични лист, који садржи досије осуђеног у који се улажу сви документи, одлуке и решења од значаја за извршење казне, а уписују се и подаци о личности чланова породице лица лишеног слободе: име и презиме члана породице, јединствени матични број грађана, сродство, адреса пребивалишта, односно боравишта и број телефона.

Помоћна књига евиденција води се о поступцима и догађајима од значаја за извршење кривичних санкција и мера, о особама које посећују завод или лица лишена слободе.

Као помоћне књиге воде се: евиденције дневног бројног стања, роковник истека казне, евиденција извршених бекстава, евиденција

---

151 Сагласно Закону о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС“, бр. 55/14 и 35/19) постоје следећи заводи за извршење кривичних санкција:

1) казнено-поправни завод и окружни затвор – за извршење казне затвора и мере притвора;
2) казнено-поправни завод за жене – за извршење казне затвора и малолетничког затвора;
3) казнено-поправни завод за малолетнике – за извршење казне малолетничког затвора;
4) Специјална затворска болница – за лечење осуђених и притворених лица, за извршење мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи, обавезног лечења алкохоличара и обавезног лечења наркомана;
5) васпитно-поправни дом – за извршење васпитне мере упућивања у васпитно-поправни дом.

извршених удаљења, евиденција умрлих лица, евиденција прекида казне, евиденција лица условно отпуштених са издржавања казне затвора, евиденција дисциплинског кажњавања лица лишених слободе, евиденција поднесака, притужби, жалби и захтева за судску заштиту лица лишених слободе, евиденција пружања помоћи у заводу, евиденција пружања помоћи од других органа, евиденција примене средстава принуде, евиденција примене посебних мера за одржавање реда и безбедности, евиденција о употреби теста за идентификацију употребе наркотика од стране лица лишених слободе, евиденција извршених тестирања лица лишених слободе и запослених на присуство алкохола у крви, евиденција о извршеним обиласцима завода и лица смештених у посебно осигурану просторију од стране управника и начелника службе обезбеђења, евиденција обиласка лица у самици и усамљењу, евиденције пријема пакета и посета за лица лишена слободе, евиденција лекарских прегледа, евиденција контроле квалитета хране, евиденција о лицима која одбијају лечење, храну или воду, евиденције о организовању и спровођењу културних и спортских активности, евиденције о стручном усавршавању и образовању осуђених, евиденција повреда на раду, евиденција радног ангажовања осуђених у заводу и ван завода, евиденција коришћења годишњих одмора осуђених лица, евиденција посета бранилаца и евиденција особа које посећују завод или лица лишених слободе.

У евиденције пријема пакета и посета лицима лишеним слободе, евиденцију бранилаца и евиденцију о особама које посећују завод и лица према којима се извршавају кривичне санкције и мере уписују се: име и презиме посетиоца, јединствени матични број грађана, број личне карте и број адвокатске легитимације.

Извори

1. Закон о државној управи („Службени гласник РС", бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18)

2. Закон о архивској грађи и архивској делатности („Службени гласник РС", број 6/20)

3. Закон о културним добрима („Службени гласник РС", бр. 71/94, 52/11 – др. закон, 52/11 – др. закон, 99/11 – др. закон, 6/20 – др. закон, 35/21 – др. закон и 129/21 – др. закон)

4. Закон о електронској управи („Службени гласник РС", број 27/18)

5. Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању („Службени гласник РС", бр. 94/17 и 52/21)

6. Закон о републичким административним таксама („Службени гласник РС", бр. 43/03, 51/ /03 – исправка, 61/05, 101/05 – др. закон, 5/09, 54/09, 50/11, 93/12, 65/13 – др. закон, 83/15, 112/15, 113/17, 3/18 – исправка, 95/18, 86/19, 90/19 – исправка, 144/20 и 138/22)

7. Закон о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС", бр. 55/14 и 35/19)

8. Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе („Службени гласник РС", бр. 21/20, 32/21 и 14/23)

9. Уредба о класификацији документарног материјала са роковима чувања („Службени гласник РС", број 14/23)

10. Правилника о обрасцу архивске књиге („Службени гласник РС", број 34/22)

11. Правилник о управи у јавним тужилаштвима („Службени гласник РС", бр. 110/09, 87/10, 5/12, 54/17, 14/18 и 57/19)

12. Упутство о канцеларијском пословању органа државне управе из 2022. године („Службени гласник РС", број 20/22)

13. Упутство о канцеларијском пословању органа државне управе („Службени гласник РС", бр. 10/93, 14/93 – исправка, 67/16 и 3/17)

14. Судски пословник („Службени гласник РС", бр. 10/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15 – исправка, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18, 78/18, 43/19, 93/19 и 18/22)

РАДНО ЗАКОНОДАВСТВО

I. ИЗВОРИ РАДНОГ ПРАВА

Изворе радног права чине правни акти међународног и унутрашњег права.

Међународни извори радног права јесу:

– акти универзалног карактера (њих усвајају светске међународне организације, као што су Организација уједињених нација и Међународна организација рада);
– билатерални међудржавни уговори (уговори који су закључени између две државе којима се уређују одређена питања у области рада и они обавезују само државе уговорнице).

Најзначајнији акти Организације уједињених нација у области радног права јесу: Универзална декларација о правима човека (из 1948) и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (из 1966).

У оквиру Међународне организације рада усвајају се препоруке (немају обавезну правну снагу, али имају политички и морални ауторитет) и конвенције (врло су значајне и имају правну снагу, па обавезују државе чланице које су их ратификовале).

Према Уставу Републике Србије, општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују.

У Републици Србији унутрашњи извори радног права јесу: одредбе Устава Републике Србије о праву на рад и правима по основу рада; закони; подзаконски акти; колективни уговори; правилници о раду и други општи акти којима се уређују радни односи и права по основу рада.

О одредбама Устава било је речи у делу Приручника који се односи на Уставно уређење.

Закон о раду има карактер општег закона о радним односима и важи за све запослене и све послодавце, ако посебним законом није друкчије одређено.

Од посебних закона нарочито је значајан Закон о државним службеницима, који се примењује на радне односе у државним органима. Због

специфичности положаја запослених у неким државним органима (запослени на пословима безбедности, порески и царински службеници и сл.), поједина питања радноправног статуса државних службеника у тим органима уређују системски закони у областима које су у њиховом делокругу, као што су, на пример, Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Царински закон, Закон о полицији, Закон о извршењу кривичних санкција и други.

Када је реч о радним односима у органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе, у марту 2016. године донет је Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Овим законом се уређују права и дужности из радног односа запослених у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе. Такође, одредбе овог закона се примењују и на запослене у органима градских општина, као и службама и организацијама које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, према посебном закону. Одредбе овог закона се не примењују на запослене у привредним друштвима, предузећима, установама, јавним агенцијама, фондовима и фондацијама које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, према посебном пропису.

Одређена права по основу рада уређују и следећи закони: Закон о безбедности и здрављу на раду, Закон о условима за заснивање радног односа са страним држављанима, Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Закон о пензијском и инвалидском осигурању, Закон о здравственом осигурању, Закон о мирном решавању радних спорова, Закон о штрајку и тако даље.

Права, обавезе и одговорности из радног односа уређују се и колективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду само када је то Законом о раду одређено.

Законом о државним службеницима прописано је да Влада и репрезентативни синдикати који су основани за територију Републике Србије закључују посебан колективни уговор за државне органе, који се примењује на права и дужности државних службеника и намештеника.

Међусобни однос закона, колективног уговора, правилника о раду и уговора о раду. Колективни уговор и правилник о раду (даље: општи акт[152]) и уговор о раду не могу да садрже одредбе којима се запосленом дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова који су утврђени законом, али се овим актима могу утврдити већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом, као и друга права која нису утврђена законом (осим ако законом није друкчије одређено). Ако општи акт и поједине његове одредбе утврђују неповољније услове рада од услова утврђених законом, примењују се

152 Закон о раду употребљава израз општи акт као заједнички назив за колективни уговор и правилник о раду.

одредбе закона. Поједине одредбе уговора о раду којима су утврђени неповољнији услови рада од услова утврђених законом и општим актом, односно које се заснивају на нетачном обавештењу од стране послодавца о појединим правима, обавезама и одговорностима запосленог, ништаве су. Ништавост одредаба уговора о раду утврђује се пред надлежним судом, а право да се захтева утврђивање ништавости не застарева.

II. РАДНИ ОДНОСИ У ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА

1. Специфичност рада у државним органима

Рад у државним органима није изложен деловању начела тржишне конкуренције која би побољшала његову ефикасност. Поред тога, државни службеници нису само запослена лица чији је послодавац држава већ су они и представници државне власти. Недостатак утакмице на тржишту рада, карактеристичне за приватни сектор, као и посебан положај државних службеника, захтевају специфично уређивање, посебан режим рада у државним органима. Зато је и у упоредном праву правило да у државној управи и другим државним органима раде лица (државни службеници) чији се радноправни статус уређује посебним законом. Држава је дужна да обезбеди професионални службенички кадар који ће поступати законито, по правилима струке, непристрасно и политички неутрално. Специфичност рада у државним органима условила је доношење посебног закона – Закона о државним службеницима.

2. Основна правила о државним службеницима

2.1. Појам државних службеника и појам намештеника

Запослени у државним органима деле се на државне службенике и намештенике. Подела се заснива на разлици у пословима које обављају.

Државни службеници раде на оним пословима који су примерени искључиво државним органима. Сагласно томе, државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова.

Државни службеници нису народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци,

заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера.

Намештеник је лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу. Намештеници обављају послове опште природе, који могу да се раде и у приватном сектору.

2.2. Послодавац

Послодавац државних службеника и намештеника је Република Србија. Одређивање Републике Србије као послодавца омогућава континуитет радног односа при преласку из једног државног органа у други. Права и дужности послодавца у име Републике Србије врши руководилац државног органа (даље: руководилац), ако Законом о државним службеницима или посебним законом или другим прописом није друкчије одређено.

2.3. Примена општих прописа о раду и посебног колективног уговора

На права и дужности државних службеника који нису уређени Законом о државним службеницима или неким другим посебним законом или другим прописом примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе (закључују га Влада и репрезентативни синдикати који су основани за територију Републике Србије).

На права и дужности намештеника примењују се општи прописи о раду (Закон о раду) и посебан колективни уговор за државне органе, ако Законом о државним службеницима или посебним законом није друкчије одређено.

У Приручнику ће посебно бити обрађени они институти Закона о раду који се примењују и на државне службенике.

2.4. Начела деловања државних службеника

Државни службеник дужан је да поступа у складу са Уставом, законом и другим прописом, према правилима струке, непристрасно и политички неутрално и он не сме да на раду изражава и заступа своја политичка уверења.

Процеси управљања кадровима у државним органима заснивају се на компетенцијама потребним за делотворно обављање послова у државном органу. Компетенције, у смислу овог закона, представљају скуп знања, вештина, особина, ставова и способности које државни службеник поседује, а који обликују његово понашање и воде постизању очекиване радне успешности на радном месту.

Државни службеник одговара за законитост, стручност и делотворност свог рада. Нико не сме вршити утицај на државног службеника да нешто чини или не чини супротно прописима.

Забрањено је повлашћивање или ускраћивање државног службеника у његовим правима или дужностима, посебно због расне, верске, полне, националне или политичке припадности или због неког другог личног својства.

Државни службеник је дужан да у свом раду и приликом обавештавања јавности обезбеди заштиту података о личности у складу са законом. При запошљавању у државни орган кандидатима су под једнаким условима доступна сва радна места. Избор кандидата врши се на основу провере компетенција. Поред тога, при запошљавању у државне органе води се рачуна о томе да национални састав, заступљеност полова и број особа са инвалидитетом одслика у највећој могућој мери структуру становништва.

Напредовање државног службеника зависи од радне успешности и потреба државног органа. Државни службеници имају право и дужност да се стручно усавршавају према потребама државног органа и једнаки су кад се одлучује о напредовању и награђивању и остваривању њихове правне заштите.

3. Права и дужности државних службеника

3.1. Права државних службеника

Државни службеник има право на услове рада који му неће угрозити живот и здравље, на техничке и друге услове потребне за рад и на заштиту од претњи, напада и свих врста угрожавања безбедности на раду.

Поред тога, има право: на плату, накнаде и друга примања; на одморе и одсуства према општим прописима о раду и посебном колективном уговору; на годишњи одмор од најмање 20, а највише 35 радних дана, према мерилима одређеним посебним колективним уговором; да буде члан синдиката и професионалног удружења и њихових органа управљања. Државни службеник који остварује право на скраћено радно време има право на годишњи одмор највише до 40 радних дана.

Државни службеник има и право да изјави жалбу на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима, у року од осам дана од дана достављања решења, ако Законом о државним службеницима жалба није изричито искључена, односно ако није одређен краћи рок за њено изјављивање.

Достављање решења државном службенику врши се у просторијама државног органа, а ако је државни службеник одсутан с рада, достављање се врши поштом на адресу коју је државни службеник пријавио државном органу и која се налази у његовом професионалном досијеу.

Ако достављање решења није успело, службено лице државног органа саставља писмену забелешку. У том случају решење се објављује на огласној табли државног органа и по истеку осам дана од дана објављивања сматра се достављеним.

3.2. Дужности државних службеника

Државни службеник дужан је да изврши усмени налог претпостављеног, изузев кад сматра да је налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету, што саопштава претпостављеном. Налог који претпостављени понови у писменом облику државни службеник дужан је да изврши и о томе писмено обавести руководиоца.

Државни службеник дужан је да одбије извршење усменог или писменог налога ако би оно представљало кажњиво дело и да о томе писмено обавести руководиоца, односно орган који надзире рад државног органа ако је налог издао руководилац.

Државни службеник дужан је да прихвати радно место у истом или другом државном органу на које је према одредбама Закона о државним службеницима трајно или привремено премештен.

Дужан је, такође, да, по писменом налогу претпостављеног, ради и послове који нису у опису његовог радног места ако за њих испуњава услове, због привремено повећаног обима посла или замене одсутног државног службеника, али најдуже 30 радних дана (послови могу да трају и дуже од 30 радних дана ако је потребно да државни службеник на положају замени другог или ако на положају не ради нико). У случају елементарних непогода, више силе или других непредвидивих околности, државни службеник је дужан да, по писменом налогу претпостављеног, ради на радном месту нижем од свог док трају те околности. Он за то време задржава права која произлазе из његовог радног места.

Државни службеник или намештеник дужан је да чува државну, војну, службену и пословну тајну у складу са посебним прописима. Одређивање и чување тајне, као и мере заштите тајне уређују се посебним прописима.

Државни службеник или намештеник дужан је да писмено обавести непосредно претпостављеног или руководиоца ако у вези са обављањем послова радног места дође до сазнања да је извршена радња корупције од стране државног функционера, државног службеника или намештеника у државном органу у којем ради. Државни службеник или намештеник од дана подношења писменог обавештења ужива заштиту у складу са законом.

Дужан је и да поштује радно време и правила понашања у државном органу. Ако је спречен да ради, дужан је да о разлозима обавести непосредно претпостављеног у року од 24 сата од настанка разлога.

3.3. Спречавање сукоба интереса

Сукоб интереса, у смислу овог закона, јесте ситуација у којој државни службеник има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на његово поступање у обављању послова његовог радног места, на начин који угрожава јавни интерес.

Приватни интерес државног службеника је било каква корист или погодност за државног службеника или са њиме повезано лице.

Државни службеник дужан је да предузме све што је у његовој моћи како би избегао било какву ситуацију сукоба интереса, а ако се таква ситуација није могла избећи, примењују се одредбе овог закона о управљању сукобом интереса.

На одређивање круга повезаних лица, у смислу одредби закона о спречавању сукоба интереса, примењују се прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција.

Државни службеник и са њим повезана лица не смеју тражити, нити примити ствар, услугу или било какву другу корист дату или учињену без одговарајуће накнаде (у даљем тексту: поклон) за себе или повезана лица, а који утичу, могу утицати или се чини да утичу на непристрасно или професионално обављање дужности, односно који се могу сматрати наградом у вези са вршењем његових дужности, изузев пригодног поклона мање вредности.

Пригодни поклон је поклон који се прима у приликама када се протоколарно или традиционално размењују поклони, а који ни тада не може бити у новцу или хартијама од вредности.

Државни службеник дужан је да о поклону у вези са обављањем своје дужности обавести државни орган у којем је запослен најкасније наредног дана од дана пријема поклона, а државни орган дужан је да води евиденцију о свим поклонима које су примили државни службеници.

На садржину обавештења о примљеном поклону и евиденције о поклонима, као и на начин утврђивања вредности и висине поклона чији је пријем дозвољен сходно се примењују одредбе закона којим се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција.

Он не сме да користи рад у државном органу да би утицао на остваривање својих права или права с њиме повезаних лица.

Државни службеник може, уз писмену сагласност руководиоца, ван радног времена да ради за другог послодавца ако додатни рад није забрањен посебним законом или другим прописом, ако не ствара могућност сукоба интереса или не утиче на непристрасност рада државног службеника.

Руководилац о давању писмене сагласности одлучује у року од три дана од дана достављања захтева државног службеника за добијање сагласности.

Кад државним органом руководи државни службеник, о давању сагласности за његов додатни рад и о забрани додатног рада одлучује државни орган или тело надлежно за његово постављење у року од 10 дана од дана достављања захтева државног службеника.

Сагласност руководиоца није потребна за додатни научноистраживачки рад, објављивање ауторских дела и рад у културно-уметничким, хуманитарним, спортским и сличним удружењима, али је државни службеник дужан да о додатном раду обавести руководиоца наредног радног дана од дана почетка обављања додатног рада. Руководилац може забранити и такав рад ако се њиме онемогућава или отежава рад државног службеника, штети угледу државног органа, односно ствара могућност сукоба интереса или утиче на непристрасност рада државног службеника.

Државни службеник не сме да оснује привредно друштво, јавну службу, нити да се бави предузетништвом.

Државни службеник дужан је да податке о лицу на које је пренео управљачка права и доказе о њиховом преносу достави руководиоцу, а државни службеник који је на положају Агенцији за борбу против корупције, која је дужна да о томе податке објави на својој интернет презентацији. .

Такође, државни службеник не сме бити директор, заменик или помоћник директора правног лица, а члан управног одбора, надзорног одбора или другог органа управљања правног лица може бити једино ако га именује Влада или други државни орган.

Државни службеник може да буде члан органа удружења.

Државни службеник је дужан да обавести руководиоца о чланству у органима правних лица, односно удружења у року од пет дана од дана именовања у орган.

Државни орган води евиденцију о чланству државних службеника у органима удружења.

Пријављивање интереса у вези с одлуком државног органа. Управљање сукобом интереса. Државни службеник дужан је да одмах по сазнању, а најкасније првог наредног радног дана, писмено пријави непосредном руководиоцу постојање приватног интереса у вези са обављањем одређених послова, односно однос зависности у вези са обављањем одређених послова са удружењем у чијем органу је члан и да се уздржи од даљих активности које могу угрозити јавни интерес док руководилац не одреди другог државног службеника који ће обављати те послове.

Сматраће се да приватни интерес нарочито постоји ако државни службеник учествује у пословима надзора или контроле, односно у другим пословима у којима се одлучује о правима и обавезама правних лица или предузетника код којих државни службеник обавља додатни рад или је обављао додатни рад у периоду од две године пре вршења

надзора или контроле, односно одлучивања. Ако непосредни руководилац сматра да не постоји однос зависности или приватни интерес који оправдава изузимање државног службеника из обављања одређених послова, дужан је да о томе обавести државног службеника у року од три дана од дана пријема пријаве, након чега државни службеник наставља рад на тим пословима.

Кад државним органом руководи државни службеник, он о интересу писмено обавештава државни орган или тело надлежно за његово постављење.

Тиме се не дира у правила о изузећу прописана законом којим се уређује општи управни поступак.

Ако државни службеник има сумњу у погледу тога да ли постоји сукоб интереса или могућност прихватања поклона, дужан је да о томе у року од три дана писмено затражи мишљење руководиоца, а руководилац је дужан да државном службенику достави писмени одговор у року од пет дана од дана пријема захтева за мишљење.

Државни орган дужан је да одреди државног службеника који ће бити обучен да:

1. даје савете и смернице другим државним службеницима и руководиоцу у вези са спречавањем сукоба интереса;
2. учествује у припреми плана интегритета нарочито у делу који се односи на утврђивање послова који су нарочито подложни корупцији, начину њихове контроле и предлагању превентивних мера за смањење корупције;
3. прима обавештења о примљеном поклону и води евиденцију о свим поклонима, пријавама о сукобу интереса и мерама које су предузете ради спречавања сукоба интереса;
4. разматра ефикасност примене правила о сукобу интереса у државном органу и предлаже мере за њихово унапређење;
5. сачини извештај о управљању сукобом интереса у државном органу.

Државни орган објављује годишњи извештај о управљању сукобом интереса у државном органу.

На државне службенике на положају примењују се и прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција.

4. Врсте радних места државних службеника

4.1. Подела радних места

Радна места државних службеника, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности, деле се на:

1. положаје и
2. извршилачка радна места.

Подела радних места на којима се обављају безбедносно-обавештајни послови, дипломатско-конзуларни послови, послови извршења кривичних санкција, послови који подразумевају примену посебних прописа из надлежности поступања полиције и примену царинских и пореских правила, поступака и администрације, одређује се посебним законом.

1) Положај је радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности у вези с вођењем и усклађивањем рада у државном органу.

Положај се стиче постављењем од Владе или другог државног органа или тела. Влада поставља на положај помоћника министра, секретара министарства, директора органа управе у саставу министарства, помоћника директора органа управе у саставу министарства, директора посебне организације, заменика и помоћника директора посебне организације, директора службе Владе, заменика и помоћника директора службе Владе, заменика и помоћника генералног секретара Владе, државног правобраниоца и заменика државног правобраниоца. Положаји у судовима и јавним тужилаштвима одређују се актом Врховног касационог суда Србије, односно Републичког јавног тужиоца, а положаји у осталим државним органима одређују се актима тих органа.

2) Извршилачка радна места јесу сва радна места која нису положаји, укључујући и радна места руководилаца ужих унутрашњих јединица у државном органу (начелник одељења, шеф одсека, руководилац групе). Разврставају се по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад. Звања се не везују за људе, већ за послове радног места. Стога је промена радног места услов за напредовање и стицање вишег звања.

Звања су виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт.

У звању вишег саветника раде се најсложенији послови који знатно утичу на постизање резултата у некој области из делокруга државног органа, уз обраћање претпостављеном само о питањима вођења политике. За рад на пословима у звању вишег саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање седам година радног искуства у струци.

У звању самосталног саветника раде се сложени послови који захтевају посебно специјалистичко знање и искуство, самосталан рад без надзора претпостављеног и доношење одлука у сложеним случајевима уз само општа усмерења и упутства претпостављеног. За рад на пословима у звању самосталног саветника државни службеник мора да

има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање пет година радног искуства у струци.

У звању саветника раде се сложени послови који подразумевају примену утврђених метода рада, уз повремени надзор претпостављеног. За рад на пословима у звању саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање три године радног искуства у струци.

У звању млађег саветника раде се сложени послови који подразумевају примену утврђених метода рада, уз редован надзор претпостављеног. За рад на пословима у звању млађег саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање једну годину радног искуства у струци или најмање пет година радног стажа у државним органима. У овом случају, наиме, треба правити разлику између захтева (услова) који се тиче радног искуства у струци (завршен приправнички стаж обезбеђује једну годину радног искуства на пословима који захтевају одређени степен и врсту образовања) и алтернативно постављеног услова који се односи на дужину радног стажа у државним органима (пет година), независно од послова које је лице обављало у државном органу. Могуће је, наиме, да неко заснује радни однос у државном органу и оствари одређене године радног стажа на пословима који се обављају у звању које захтева нижи степен образовања и да, уз рад, стекне високо образовање. Овакво законско решење обезбеђује таквом лицу могућност распоређивања на радно место разврстано у звање млађег саветника по поједностављеној процедури.

У звању сарадника обављају се мање сложени послови који обухватају ограничен круг међусобно повезаних различитих задатака и захтевају способност самосталне примене утврђених метода рада, поступака или стручних техника, уз општа усмерења и упутства и повремени надзор претпостављеног. Рад у звању млађег сарадника подразумева послове истог степена сложености који су прецизно одређени и подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника уз способност решавања рутинских проблема, али, поред

општих усмерења, тај рад захтева и појединачна упутства и редован надзор претпостављеног.

За рад у звању сарадника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним студијама у обиму 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године, и најмање три године радног искуства у струци, а за рад у звању млађег сарадника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним студијама у обиму од 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године и најмање девет месеци радног искуства у струци или најмање пет година радног стажа у државним органима.

На радним местима која су разврстана у звање референта (административни, технички и други претежно рутински послови који обухватају широк круг задатака и могу захтевати познавање и примену једноставнијих метода рада или поступака, а раде се самостално и уз повремени надзор претпостављеног) може да ради државни службеник који има завршену средњу школу и најмање две године радног искуства у струци, а у звању млађег референта (послови који обухватају ограничени круг сличних задатака) – завршену средњу школу и најмање шест месеци радног искуства у струци.

Под радним искуством у струци подразумева се радно искуство на пословима у оквиру захтеване врсте и степена стручне спреме, односно образовања које се захтева за радно место чије послове државни службеник обавља.

Разврставање радних места, послови који се раде у сваком од звања и мерила за опис послова радних места у правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места врши се уредбом Владе која важи за одређени орган државне управе.

Компетенције потребне за обављање послова радног места су понашајне и функционалне.

Понашајне компетенције представљају скуп радних понашања потребних за делотворно обављање свих послова у државном органу.

Понашајне компетенције су:

1) управљање информацијама;
2) управљање задацима и остваривање резултата;
3) оријентација ка учењу и променама;
4) изградња и одржавање професионалних односа;
5) савесност, посвећеност и интегритет.

Понашајне компетенције су и:

1) управљање људским ресурсима – за радна места руководилаца ужих унутрашњих јединица и положаје;
2) стратешко управљање – за положаје.

Функционалне компетенције представљају скуп знања и вештина потребних за делотворно обављање послова у државном органу и могу бити опште и посебне.

Опште функционалне компетенције представљају скуп знања и вештина потребних за делотворно обављање послова на свим радним местима државних службеника у било којој области рада или било ком радном месту.

Опште функционалне компетенције су:

1) организација и рад државних органа Републике Србије;

2) дигитална писменост;

3) пословна комуникација.

Посебне функционалне компетенције представљају скуп знања и вештина потребних за делотворно обављање послова у одређеној области рада и на одређеном радном месту.

Актом Владе, на предлог Службе за управљање кадровима, ближе се одређују понашајне и опште функционалне компетенције и показатељи њиховог испољавања, као и посебне функционалне компетенције у одређеној области рада, начин њиховог одређивања и области знања и вештина на које се односе.

Посебне функционалне компетенције у одређеној области рада, начин њиховог одређивања и области знања и вештина на које се односе могу се одредити актом министра надлежног за правосуђе за запослене у судовима, јавним тужилаштвима и Државном правобранилаштву, а за остале државне органе – актом руководиоца.

Посебне функционалне компетенције на одређеном радном месту могу се утврдити при састављању описа послова радног места у складу са уредбом Владе, односно актом другог државног органа.

5. Попуњавање слободних радних места

5.1. Услови за запослење

Као државни службеник може да се запосли пунолетан држављанин Републике Србије који има прописану стручну спрему и испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу, ако му раније није престајао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа и није осуђиван на казну затвора од најмање шест месеци.

Као државни службеник на извршилачком радном месту може да се запосли и лице које нема положен државни стручни испит, али је дужно да га положи у року утврђеном овим законом.

Поред тога, за рад на положају потребно је и стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или

специјалистичким студијама на факултету и најмање девет година радног искуства у струци или седам година радног искуства у струци од којих најмање две године на руководећим радним местима или пет година радног искуства на руководећим радним местима.

Државни службеник који је први пут постављен на положај дужан је да у року од једне године од дана постављења на положај похађа програм обуке у областима стручног усавршавања утврђеним за државне службенике који се први пут постављају на положај.

На интерном конкурсу кад положај попуњава Влада могу да учествују само државни службеници из органа државне управе и служби Владе који су претходне две године оцењени оценом „нарочито се истиче" који су већ на положају, којима је протекло време на које су постављени, који су поднели оставку на положај или којима је положај укинут.

5.2. Допуштеност и начин попуњавања радног места

Радна места, потребан број државних службеника на сваком радном месту, услови за рад на сваком радном месту, државни стручни испит или посебан стручни испит и потребно радно искуство у струци, као и потребне компетенције за обављање послова радног места у државном органу одређују се правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу (даље: Правилник).

Радно место може да се попуни кад се испуне два услова:

– да је радно место предвиђено Правилником и
– да се његово попуњавање уклапа у донесени кадровски план.

Кад се оба услова испуне, руководилац одлучује да ли је потребно да се радно место попуни. Извршилачко радно место попуњава се:

– премештајем унутар истог државног органа,
– премештајем по основу споразума о преузимању,
– премештајем из другог државног органа по спроведеном интерном или јавном конкурсу и
– заснивањем радног односа ако је на јавном конкурсу изабран кандидат који није државни службеник.

Положај се увек попуњава постављењем.

При попуњавању извршилачког радног места предност има премештај државног службеника из истог државног органа, са напредовањем или без њега.

Ако се радно место не попуни премештајем унутар истог државног органа, радно место попуњава се премештајем по основу споразума о преузимању нераспоређеног државног службеника.

Ако се радно место не попуни преузимањем нераспоређеног државног службеника, руководилац може спровести поступак преузимања државног службеника из другог државног органа. Ако руководилац

одлучи да радно место не попуни ни премештајем по основу споразума о преузимању, може да се спроведе интерни конкурс, а ако интерни конкурс није спроведен или није успео, обавезно се спроводи јавни конкурс. Ако ни јавни конкурс није успео, радно место се не попуњава, али руководилац може одлучити да поново спроведе поступак попуњавања радног места према редоследу радњи који је наведен.

Преузимање. Државни службеник који је уписан у Евиденцију интерног тржишта рада као нераспоређен може бити преузет у други државни орган на радно место разврстано у исто звање, ако испуњава услове за рад на том радном месту и ако има потребне компетенције.

Преузимање се врши на основу споразума о преузимању руководилаца који руководе тим државним органима и за који није потребна сагласност државног службеника.

Државни службеник може бити преузет у други државни орган на радно место које је разврстано у ниже или непосредно више звање које одговара његовој стручној спреми, ако испуњава услове за рад на том радном месту и ако има потребне компетенције.

Државни службеник може бити преузет у други државни орган на радно место разврстано у непосредно више звање ако испуњава услове за напредовање.

Преузимање се врши на основу споразума о преузимању руководилаца који руководе тим државним органима и за који је потребна сагласност државног службеника.

Службеник који је у радном односу на неодређено време у органу аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине, служби и организацији које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине на које се примењују прописи којима се уређују права и дужности из радног односа запослених у органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе, а који је пријављен на Евиденцији интерног тржишта рада, може бити преузет без конкурса у државни орган, ако се о томе споразумеју руководиоци који руководе наведеним органима, односно службом и организацијом и ако службеник на то пристане.

На преузимање службеника сходно се примењују одредбе овог закона о преузимању државних службеника.

У случају премештаја, односно преузимања државног службеника обавезно се спроводи провера понашајних и посебних функционалних компетенција потребних за обављање послова на радном месту на које се државни службеник премешта, односно преузима ако те компетенције нису одређене као захтев за обављање послова радног места које је државни службеник обављао пре премештаја, односно преузимања.

У случају преузимања службеника, обавезно се спроводи провера свих компетенција које су потребне за обављање послова радног места на које се службеник преузима.

Провера компетенција врши се у поступку који одреди руководилац применом начина провере компетенција у изборном поступку.

Државни службеник може се преместити, односно преузети на друго радно место ако се утврди да поседује компетенције потребне за обављање послова на које се премешта, односно преузима.

Руководилац државног органа у који се државни службеник премешта, односно преузима има право увида у извештај о вредновању његове радне успешности.

Ради попуњавања извршилачког радног места у органима државне управе и службама Владе може да се спроведе интерни конкурс ако радно место није попуњено премештајем државног службеника унутар истог органа или премештајем по основу споразума о преузимању.

На интерном конкурсу могу да учествују само државни службеници из органа државне управе и служби Владе који су у радном односу на неодређено време и државни службеници који су у радни однос на одређено време примљени након спроведеног јавног конкурса због привремено повећаног обима посла.

Интерни конкурс оглашава Служба за управљање кадровима (у року од осам дана од дана пријема решења руководиоца о попуњавању извршилачког радног места и других података потребних за оглашавање), а спроводи га конкурсна комисија, коју именује руководилац.

Руководилац је дужан да упућује државне службенике из јединица за управљање кадровима и на руководећим радним местима на програме обука којима се стичу и унапређују способности за провере компетенција кандидата у изборном поступку.

Конкурсна комисија је одговорна за спровођење конкурсног поступка у складу са законом. Нико не сме да врши утицај на члана конкурсне комисије да нешто чини или не чини супротно прописима.

Кад интерни конкурс успе, увек се доноси решење о премештају државног службеника у тај државни орган. Кандидат који је учествовао у изборном поступку на интерном конкурсу има право жалбе на решење о премештају под истим условима и у истом року као кад је решење о премештају донесено после јавног конкурса.

Ако је изабран кандидат из истог државног органа, руководилац доноси решење о његовом премештају с једног радног места на друго, а ако је изабран кандидат из другог државног органа, руководилац доноси решење о његовом премештају у државни орган којим руководи.

Интерни конкурс није успео ако конкурсна комисија утврди да нијецан од кандидата који је учествовао у изборном поступку није испунио мерила прописана за избор. На интерни конкурс примењују се правила о јавном конкурсу, изузев оних о начину оглашавања и о року за подношење пријава.

Јавни конкурс за попуњавање извршилачког радног места у органима државне управе и службама Владе оглашава орган државне управе

који попуњава радно место на својој интернет презентацији, на интернет презентацији Службе за управљање кадровима, на Порталу еУправе, на огласној табли, интернет презентацији и периодичном издању огласа Националне службе за запошљавање. Јавни конкурс спроводи конкурсна комисија коју именује руководилац, применом закона о државним службеницима и конкурсне комисије за спровођење интерног конкурса.

Оглас о јавном конкурсу садржи податке о државном органу, радном месту, условима за запослење на радном месту, врсти радног односа, месту рада, компетенцијама које се проверавају у изборном поступку и начину њихове провере, области из које ће се вршити провере, року у коме се подносе пријаве, обавештење о обрасцу пријаве на конкурс, лично име лица задуженог за давање обавештења о јавном конкурсу, адресу на коју се пријаве подносе, податке о доказима који ће бити захтевани у конкурсном поступку, месту и времену у којем се очекује да ће започети изборни поступак.

Ако се попуњава радно место код којег је као посебан услов предвиђено знање језика и писма националне мањине, у огласу о јавном конкурсу се посебно наводи овај услов, као и евентуална писана провера његове испуњености.

Пријава на конкурс врши се на обрасцу пријаве који обавезно садржи лично име кандидата, адресу пребивалишта, односно боравишта и јединствени матични број грађана.

Приликом предаје, пријава добија шифру под којом лице учествује у даљем изборном поступку.

Рок за подношење пријава на јавни конкурс не може бити краћи од осам дана од дана оглашавања јавног конкурса у периодичном издању огласа Националне службе за запошљавање.

Неблаговремене, недопуштене, неразумљиве или непотпуне пријаве и пријаве уз које нису приложени сви потребни докази конкурсна комисија одбацује закључком против којег се може изјавити жалба жалбеној комисији. Жалба подносиоца неблаговремене, недопуштене, неразумљиве или непотпуне пријаве не одлаже извршење решења.

Ако се испуњеност компетенција у изборном поступку може доказивати и сертификатима, потврдама или другим писаним доказима који су наведени у огласу о јавном конкурсу, лице подноси наведени доказ истовремено са предајом пријаве.

Конкурсна комисија саставља списак кандидата који испуњавају услове за запослење на радном месту и међу њима спроводи изборни поступак. У изборном поступку се проверавају компетенције кандидата, према мерилима прописаним за избор.

Изборни поступак спроводи се из више обавезних фаза од којих је интервју са конкурсном комисијом завршна фаза конкурса.

У свакој фази изборног поступка врши се вредновање кандидата и само кандидат који испуни унапред одређено мерило за проверу

одређене компетенције у једној фази изборног поступка може да учествује у провери следеће компетенције у истој или наредној фази.

Кандидати који су успешно прошли једну фазу изборног поступка обавештавају се о времену и месту спровођења наредне фазе изборног поступка.

Кандидати који су успешно прошли све фазе изборног поступка пре интервјуа са конкурсном комисијом позивају се да, у року од пет радних дана од дана пријема обавештења, доставе остале доказе који се прилажу у конкурсном поступку.

Конкурсна комисија може захтевати достављање доказа о испуњености услова за запослење који се захтевају у конкурсном поступку и пре почетка одређене фазе изборног поступка у којој се провера компетенција врши на начин који захтева издвајање додатних финансијских средстава за изборни поступак у државном органу.

Доказе о испуњености услова за запослење који су садржани у службеним евиденцијама прибавља државни орган, осим ако кандидат не изјави да ће сам доставити потребне доказе. Кандидати који су доставили доказе који се прилажу у конкурсном поступку, односно за које су ти докази прибављени, обавештавају се о месту, дану и времену када ће се обавити интервју са конкурсном комисијом.

Кандидати који не доставе доказе, односно који на основу достављених или прибављених доказа не испуњавају услове за запослење, писмено се обавештавају да су искључени из даљег изборног поступка.

Осим ако није другачије прописано, у изборном поступку орган државне управе слободно бира начин обавештавања кандидата, водећи рачуна о његовој правној заштити, економичном трошењу средстава, јавности обавештавања и једноставности поступка. Кратка и хитна обавештења могу да се дају телефоном или на други погодан начин, о чему се сачињава службена белешка.

Конкурсна комисија на основу постигнутих резултата кандидата у изборном поступку прави листу кандидата који испуњавају мерила прописана за избор са постигнутим резултатима кандидата (даље: листа кандидата) и доставља је руководиоцу.

Руководилац је дужан да у року од 15 дана од пријема листе кандидата прими у радни однос кандидата који је са најбољим резултатом испунио мерила за избор.

Руководилац органа приликом доношења одлуке даје првенство једнако квалификованом кандидату припаднику националне мањине.

Ако је изабран кандидат који није државни службеник, руководилац у року од 15 дана од дана пријема листе кандидата доноси решење о његовом пријему у радни однос, а ако је изабран кандидат који је већ државни службеник, руководилац доноси решење о премештају. Јавни конкурс није успео ако конкурсна комисија утврди да ниједан кандидат није испунио мерила прописана за избор.

Решење о пријему у радни однос на радним местима која захтевају безбедносне провере кандидата за пријем у радни однос доноси се у року од 15 дана од дана окончања поступка безбедносне провере, ако је провером утврђено да нема безбедносних сметњи за заснивање радног односа.

Решење о пријему у радни однос садржи лично име кандидата, назив државног органа у који се прима и назив радног места на које се распоређује.

На интернет презентацији органа државне управе који је огласио конкурс и Службе за управљање кадровима објављују се листа кандидата под шифром њихове пријаве и име и презиме кандидата који је изабран у конкурсном поступку.

Орган државне управе обавештава Службу за управљање кадровима о личном имену кандидата који је изабран и називу радног места на које је распоређен у року од осам дана од дана коначности решења о пријему у радни однос, односно решења о премештају.

Ступање на рад. Изабрани кандидат дужан је да ступи на рад у року од осам дана од дана коначности решења о пријему у радни однос, односно о премештају, изузев ако му руководилац из оправданих разлога не продужи рок. Ако изабрани кандидат не ступи на рад у року који му је одређен, сматра се да решење о пријему у радни однос, односно о премештају није донесено, а руководилац може да изабере кандидата са листе кандидата са следећим најбољим резултатом. Изабрани кандидат стиче права и дужности из радног односа у државном органу у који је примљен или премештен од дана ступања на рад.

Право на жалбу учесника конкурса. Решење о пријему у радни однос, односно решење о премештају доставља се свим кандидатима који су учествовали у изборном поступку на адресу наведену у пријави на конкурс. Ако достављање није успело, службено лице државног органа саставља о томе писмену белешку, након чега се решење објављује на огласној табли државног органа и по истеку осам дана од дана објављивања сматра се достављеним.

Кандидат који је учествовао у изборном поступку има право да у року од осам дана од дана достављања решења изјави жалбу ако сматра да изабрани кандидат не испуњава услове за запослење на радном месту или да су се у изборном поступку десиле такве неправилности које би могле утицати на објективност његовог исхода.

Кандидат који је учествовао у изборном поступку има право да од дана објављивања решења на огласној табли државног органа, а најкасније до истека рока за жалбу, преузме у просторијама државног органа решење о пријему у радни однос, односно решење о премештају изабраног кандидата. Такође, има право да, под надзором службеног лица државног органа, прегледа сву документацију јавног конкурса.

Неуспех јавног конкурса. Јавни конкурс није успео ако конкурсна комисија утврди да ниједан кандидат који је учествовао у изборном

поступку није испунио мерила прописана за избор, ако није било пријава на јавном конкурсу или ако ниједан од пријављених кандидата није учествовао у изборном поступку. О томе да јавни конкурс није успео руководилац доноси решење које се доставља свим кандидатима који су имали право да учествују у изборном поступку.

На решење може да се изјави жалба жалбеној комисији у року од осам дана од дана достављања решења, осим у случају када није било пријава на јавном конкурсу.

На попуњавање извршилачких радних места у осталим државним органима примењују се одредбе Закона о државним службеницима о интерном и јавном конкурсу у органима државне управе и службама Владе, изузев одредаба о саставу конкурсне комисије и о надлежности Службе за управљање кадровима. Састав конкурсне комисије, начин провере компетенција, критеријуме и мерила за избор на радна места прописује за судове и јавна тужилаштва министар надлежан за правосуђе, а за остале државне органе тела одређена њиховим актима.

Државни органи могу остварити сарадњу са Службом за управљање кадровима ради пружања стручне и саветодавне помоћи у поступку провере компетенција.

Влада уредбом ближе уређује спровођење интерног и јавног конкурса за попуњавање извршилачких радних места, изглед, садржину и начин подношења обрасца пријаве, начин праћења кандидата под шифром његове пријаве и фазе изборног поступка у свим државним органима, као и састав конкурсне комисије, начин провере компетенција и критеријуме и мерила за избор на радна места у органима државне управе и службама Владе.

Уредбом се уређују начин давања првенства припадницима националних мањина, у циљу постизања одговарајуће заступљености припадника националних мањина и пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини у случајевима када се ради о кандидатима који су са једнаким најбољим резултатом испунили мерила за избор.

5.3. Трајање радног односа

По правилу, државни службеник заснива радни однос на неодређено време. Радни однос који је заснован на неодређено време може да престане само у законом одређеним случајевима. Радни однос на одређено време може да се заснује:

1) ради замене одсутног државног службеника, до његовог повратка;
2) због привремено повећаног обима посла који постојећи број државних службеника не може да изврши, најдуже на шест месеци;
3) на радним местима у кабинету, док траје дужност функционера;
4) ради обуке приправника, док траје приправнички стаж;

5) ради замене државног службеника који је постављен за вршиоца дужности, док траје његова дужност;
6) ради замене државног службеника коме мирује радни однос због обављања приправничког стажа.

Радни однос на одређено време заснива се без обавезе спровођења интерног или јавног конкурса, изузев при пријему приправника.

Радни однос на одређено време не може да прерасте у радни однос на неодређено време, изузев приправнику, кад положи државни или посебан стручни испит.

5.4. Пробни рад

Пробни рад је обавезан за све који први пут заснивају радни однос у државном органу, а нису приправници, нити раде у кабинету. Пробни рад за радни однос заснован на неодређено време траје шест месеци. За радни однос на одређено време, пробни рад је обавезан само ако је радни однос заснован на дуже од шест месеци и траје два месеца. Пробном раду не подлежу државни службеници на положају. Пробни рад државног службеника прати његов непосредно претпостављени, који после окончања пробног рада руководиоцу даје писмено мишљење о томе да ли је државни службеник задовољио на пробном раду.

Државном службенику који не задовољи на пробном раду отказује се радни однос без права на новчану накнаду због отказа.

5.5. Попуњавање положаја

Европски стандарди предлагања кандидата за највиша службеничка места захтевају спровођење конкурса и одсуство политичког утицаја на избор кандидата. Сагласно томе, према Закону о државним службеницима, ради попуњавања положаја спроводи се интерни или јавни конкурс. Ако је положај попуњен, конкурс за попуњавање положаја оглашава се најкасније у року од 90 дана пре истека времена на које је државни службеник на положају постављен. До постављења државног службеника на положај може бити постављен један или више вршилаца дужности на укупни период до највише шест месеци, без интерног или јавног конкурса. За вршиоца дужности може се поставити лице из реда службеника на неодређено време које испуњава услове за рад на положају одређеном Законом о државним службеницима и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу.

Решење руководиоца о попуњавању положаја на интерном или јавном конкурсу доноси се у року од 30 дана од дана постављања вршиоца дужности. У случају да се интерни, односно јавни конкурс не оконча постављањем на положај или ако је дошло до неуспеха јавног конкурса, статус вршиоца дужности може се продужити најдуже још

три месеца. Изузетно, вршилац дужности може бити постављен и ради замене државног службеника на положају који одсуствује са рада дуже од 30 дана, а најдуже до његовог повратка на рад.

Вршиоцу дужности престаје дужност истеком периода на који вршилац дужности може бити постављен и положај остаје непопуњен до постављања државног службеника на положај у конкурсном поступку. Вршиоцу дужности који је постављен из реда државних службеника мирују права и обавезе из радног односа у органу из којег је постављен и има право да се врати на радно место на које је био распоређен пре постављања и наставља да остварује право на плату коју је имао на том радном месту пре постављања.

Интерни конкурс обавезан је ако положај попуњава Влада. У осталим државним органима може се одмах спровести јавни конкурс. Државни службеник може после протека времена на које је постављен бити поново постављен на исти положај, без интерног или јавног конкурса.

Кад положај попуњава Влада интерни и јавни конкурс оглашава Служба за управљање кадровима, а спроводи конкурсна комисија, коју за сваки појединачни случај именује Високи службенички савет. На интерном конкурсу кад положај попуњава Влада могу да учествују само државни службеници из органа државне управе и служби Владе за које је по основу вредновања радне успешности утврђено да су у последња два узастопна вредновања радне успешности превазишли очекивања, који су већ на положају, којима је протекло време на које су постављени, који су поднели оставку на положај или којима је положај укинут, ако су похађали програм обуке. Изборни поступак спроводи конкурсна комисија. По окончаном изборном поступку конкурсна комисија саставља листу од највише три кандидата који су са најбољим резултатом испунили мерила прописана за избор. Листу кандидата конкурсна комисија доставља руководиоцу, односно другом лицу надлежном да Влади предложи кандидата за постављење на положај. Ни руководилац ни друго надлежно лице нису дужни да Влади предложе кандидата за постављење на положај, али јесу дужни да о разлозима за то обавесте Високи службенички савет и Службу за управљање кадровима у року од 30 дана од достављања листе кандидата. Ако је конкурсна комисија утврдила да ниједан кандидат није испунио мерила прописана за избор, Влади не може бити предложен кандидат за постављење на положај. Јавни конкурс се спроводи ако интерни конкурс није успео, односно ако се положај попуњава без интерног конкурса. Интерни конкурс није успео ако Влади није предложен кандидат за постављење на положај или ако Влада није поставила предложеног кандидата у року од 30 дана од достављања предлога о чему се обавештава Служба за управљање кадровима. Ако ни после јавног конкурса Влади не буде предложен кандидат за постављење на положај или она не постави

предложеног кандидата, Служба за управљање кадровима оглашава нови јавни конкурс у првом наредном броју периодичног издања огласа Националне службе за запошљавање.

На интерни и јавни конкурс кад положај попуњава Влада примењују се одредбе Закона о државним службеницима о интерном и јавном конкурсу при попуњавању извршилачких радних места, изузев података који се односе на место, време и дан провере компетенција кандидата у изборном поступку.

Интерни и јавни конкурс за попуњавање положаја оглашава Служба за управљање кадровима.

Интерни, односно јавни конкурс, оглашава се у року од осам дана од дана пријема решења о отпочињању поступка попуњавања положаја које се истовремено са решењем о именовању чланова конкурсне комисије доставља Служби за управљање кадровима.

На попуњавање положаја у осталим државним органима сходно се примењују одредбе Закона о државним службеницима о интерном и јавном конкурсу кад положај попуњава Влада, изузев одредаба о саставу конкурсне комисије и о надлежности Високог службеничког савета и Службе за управљање кадровима. Састав Конкурсне комисије, начин провере компетенција, критеријуме и мерила за избор на радна места у Врховном касационом суду прописује председник Врховног касационог суда, за положај у Републичком јавном тужилаштву Републички јавни тужилац, а за остале државне органе тела одређена њиховим актима. Државни органи могу остварити сарадњу са Службом за управљање кадровима ради пружања стручне и саветодавне помоћи у провери компетенција. Влада уредбом ближе уређује спровођење интерног и јавног конкурса за попуњавање положаја у свим државним органима.

5.6. Престанак рада на положају

Државном службенику престаје рад на положају кад протекне време на које је постављен, ако поднесе писмену оставку, ако ступи на функцију у државном органу, органу аутономне покрајине или локалне самоуправе, ако буде укинут положај, ако му радни однос престане навршењем радног века или његовим писменим отказом, или ако буде разрешен.

Положај је укинут ако буде укинут државни орган, ако део делокруга државног органа у коме је и положај преузме други државни орган или ако положај буде укинут доношењем новог или изменом постојећег Правилника.

Државни службеник се разрешава с положаја ако му радни однос престане због: осуде на казну затвора од најмање шест месеци, коначног решења којим му је изречена дисциплинска казна престанка радног односа, коначног решења којим му је одређена оцена „не

задовољава", као и из других разлога предвиђених општим прописима о раду којима се уређује престанак радног односа независно од воље запосленог и воље послодаваца.

Државни службеник се разрешава с положаја и ако орган или тело надлежно за његово постављење прихвати јавну препоруку Заштитника грађана за његово разрешење, односно ако прихвати иницијативу за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције.

Државни службеник који руководи државним органом разрешава се с положаја и када орган или тело надлежно за његово постављање утврди да је у време његовог руковођења дошло до озбиљног поремећаја у раду државног органа којим руководи због одговорности за неостваривање планова рада и стратешких циљева.

Престанак рада на положају утврђује се решењем које доноси државни орган или тело надлежно за постављење државног службеника, у року од осам дана од дана наступања разлога због којих је рад на положају престао. Против овог решења жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

5.7. Последице престанка рада на положају

Државни службеник коме је протекло време на које је постављен, који је разрешен јер је у годишњем или ванредном вредновању радне успешности утврђено да му је потребно побољшање, који је поднео оставку на положај или коме је положај укинут доношењем новог или изменом постојећег Правилника има право да у истом државном органу буде премештен на друго радно место за које испуњава услове ако оно постоји, а ако не постоји, постаје нераспоређен.

Државни службеник који је разрешен с положаја на препоруку Заштитника грађана за његово разрешење, на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције, постаје нераспоређен.

Државни службеник коме је положај укинут услед укидања државног органа има право да, до протека времена на које је био постављен, буде постављен на положај у државном органу који је преузео делокруг укинутог државног органа, ако новим Правилником буде предвиђен исти или сличан положај и он за њега испуњава услове, а ако такав положај не постоји, има иста права и дужности као да му је положај престао протеком времена на које је постављен. Иста права и дужности има и државни службеник коме је положај укинут услед тога што је део делокруга државног органа, у коме је и положај, преузео други државни орган. Ако државни орган буде укинут, а његов делокруг не преузме ниједан државни орган, државни службеник коме је положај укинут постаје нераспоређен.

6. Вредновање радне успешности и напредовање државних службеника

6.1. Вредновање радне успешности

Циљ вредновања радне успешности државних службеника је обезбеђивање остварења свих организационих циљева државног органа, достизање радног понашања и очекиваних вредности у раду у складу са компетенцијама, мотивација, учење и развој државних службеника.

Резултати вредновања радне успешности државних службеника користе се у утврђивању потреба и планирању обука, планирању развоја и стручног усавршавања, отклањању недостатака у раду и доношењу одлука о напредовању и распоређивању, односно премештају, одређивању плата и других примања и престанку радног односа државног службеника.

Вредновање радне успешности државних службеника врши се на основу мерила радне успешности која обухватају понашајне компетенције државних службеника и резултате рада организационе јединице у којој државни службеник обавља послове свог радног места, односно којим руководи.

У праћењу радне успешности државних службеника испољавање функционалних компетенција служи за утврђивање потреба за стручним усавршавањем државног службеника, као и праћења ефеката програма стручног усавршавања које је државни службеник похађао за време вредновања радне успешности.

Време вредновања радне успешности. Изузеци од вредновања радне успешности. Рад државних службеника прати се током целе године, а радна успешност вреднује се једном у календарској години.

Не вреднује се радна успешност државног службеника:

1. који руководи државним органом;
2. који је у календарској години радио мање од шест месеци, без обзира на разлог;
3. који је засновао радни однос на одређено време на радном месту у кабинету, у својству приправника и ради замене државног службеника који обавља приправнички стаж.

У период од шест месеци не улази време у којем је државни службеник био одсутан са рада због коришћења права на годишњи одмор.

Радна успешност државног службеника на положају вршиоца дужности, односно руководиоца подручне јединице органа основане у складу са посебним законом – завод, филијала и друга организациона јединица ван седишта органа (у даљем тексту: руководилац подручне јединице органа) вреднује се најкасније до краја јануара текуће године за претходну годину, а осталих државних службеника на

извршилачким радним местима најкасније до краја фебруара текуће године за претходну годину.

Изузетно, радна успешност државног службеника који је засновао радни однос на одређено време вреднује се пре престанка радног односа, ако је у календарској години радио најмање шест месеци.

У вредновању радне успешности вреднују се понашајне компетенције државног службеника.

У случају наставка рада на неодређено време државном службенику који је радио на одређено време због привремено повећаног обима посла почиње да тече нови период за вредновање радне успешности.

Начин вредновања радне успешности. На основу вредновања радне успешности утврђује се, у односу на захтеве за обављање послова радног места:

1) да државни службеник није испунио већину очекивања;

2) да је потребно побољшање;

3) да је државни службеник испунио очекивања;

4) да је државни службеник превазишао очекивања.

Радну успешност утврђује решењем државни службеник на положају – за државне службенике који обављају послове у области рада органа за коју државни службеник на положају има овлашћења и одговорност за руковођење, односно руководилац подручне јединице органа за државне службенике у подручној јединици органа.

Радну успешност за државне службенике на положају, руководиоце подручне јединице органа који су за свој рад непосредно одговорни руководиоцу органа и државне службенике који за свој рад нису одговорни државним службеницима на положају утврђује решењем руководилац.

Предлог вредновања радне успешности државног службеника даје непосредни руководилац државног службеника када државни службеник не одговара непосредно за рад лицу које доноси решење о радној успешности.

Лице које вреднује радну успешност државног службеника, односно даје предлог вредновања, дужно је да у поступку вредновања оствари сарадњу са лицем по чијим налозима, одлукама или предлозима је државни службеник поступао у периоду вредновања у обављању послова свог радног места.

Радна успешност државног службеника који није испунио већину очекивања, односно који превазилази очекивања, мора да произилази из доказа који се односе на рад државног службеника и да буде образложена навођењем конкретних примера стварног радног понашања.

Ако предлог вредновања не произлази из извештаја о вредновању радне успешности односно из конкретних примера стварног радног понашања за државне службенике, лице које доноси решење о радној

успешности има право да затражи да се вредновање радне успешности преиспита.

Ако ни након преиспитивања радне успешности предлог вредновања по мишљењу лица које доноси решење о вредновању радне успешности не произлази из извештаја о вредновању радне успешности, односно из конкретних примера стварног радног понашања, лице које доноси решење извршиће вредновање радне успешности државног службеника у складу са приложеним извештајем, односно примерима његовог радног понашања.

Државни службеници на руководећим радним местима дужни су да похађају програме обука којима се унапређује способност за успешно остваривање вредновања радне успешности државних службеника.

Ближи начин, мерила и критеријуме за вредновање радне успешности у свим државним органима прописује Влада.

Праћење рада државног службеника на извршилачком радном месту и план унапређења рада. Ванредно вредновање. Рад државног службеника прати се током целе године. Ако се праћењем рада државног службеника, по мишљењу непосредног руководиоца, уочи да државном службенику недостају компетенције за делотворно обављање послова радног места, непосредни руководилац дужан је да у сарадњи са јединицом за управљање кадровима у државном органу достави државном службенику писано обавештење о недостацима у његовом раду и одреди план унапређења рада, који може да подразумева и упућивање на стручно усавршавање.

Рад државног службеника прати се у наредном периоду од најмање три месеца од дана одређивања плана унапређења рада, након чега непосредни руководилац сачињава извештај о остваривању плана унапређења његовог рада, који доставља државном службенику и лицу одговорном за управљање кадровима у државном органу.

Истеком рока рад државног службеника може да се ванредно вреднује и пре редовног годишњег вредновања.

У ванредном вредновању радне успешности вреднују се понашајне компетенције државног службеника.

Ванредно вредновање радне успешности државног службеника може се вршити само у току периода праћења његовог рада пре редовног годишњег вредновања.

Државни службеник нема право посебне жалбе на обавештење о недостацима у његовом раду, план унапређења рада или извештај о унапређењу у раду.

Праћење рада државног службеника на положају и ванредно вредновање. Ако се праћењем рада државног службеника на положају утврди да државни службеник не остварује резултате рада, руководилац је дужан да му достави писано обавештење о недостацима у његовом

раду и остави рок од најмање три месеца за побољшање. Истеком рока, рад државног службеника на положају може да се ванредно вреднује.

У ванредном вредновању радне успешности државног службеника на положају вреднују се резултати рада. Ванредно вредновање радне успешности државног службеника на положају може да се врши само у току периода праћења његовог рада пре редовног годишњег вредновања.

Последице вредновања радне успешности државног службеника који није испунио већину очекивања, односно коме је потребно побољшање. Државни службеник на извршилачком радном месту коме у годишњем или ванредном вредновању радне успешности буде утврђено да је потребно побољшање, премешта се на радно место разврстано у ниже звање које одговара његовој врсти и степену стручне спреме, односно образовања, и за које испуњава услове за рад, а ако такво радно место не постоји, одређује му се нижи коефицијент у складу са законом којим се уређују плате у државним органима.

Државном службенику указује се на области у којима је потребно побољшање и упућује се на стручно усавршавање којим се унапређују његове компетенције.

Државном службенику коме у ванредном или годишњем вредновању радне успешности буде утврђено да не испуњава очекивања престаје радни однос даном коначности решења о вредновању радне успешности.

Решењем се утврђује и да државном службенику престаје радни однос. Државном службенику коме у годишњем вредновању радне успешности буде утврђено да не испуњава очекивања а непосредни руководилац у праћењу његовог рада није указао на недостатке у раду и одредио план унапређења рада, односно руководилац није доставио писано решење о недостацима рада државног службеника, не престаје радни однос, већ се у решењу о вредновању радне успешности одређује да ће се државни службеник ванредно вредновати након истека рока одређеног у плану унапређења рада, односно истека рока за побољшање.

6.2. Напредовање

Напредовање је посебан облик награђивања државних службеника. Државни службеник напредује:

1) премештајем на непосредно више извршилачко радно место или
2) постављењем на положај или виши положај, у истом или другом државном органу.

Непосредно више извршилачко радно место јесте оно чији се послови раде у непосредно вишем звању, или у истом или непосредно вишем звању, али на радном месту руководиоца уже унутрашње

јединице у државном органу. Државни службеник може да напредује и преласком у виши платни разред, без промене радног места, према закону којим се уређују плате у државним органима. Државни службеник може по основу вредновања радне успешности за обављање послова радног места која су разврстана у исто звање да буде награђен одређивањем већег коефицијента у оквиру платне групе у коју је сврстано то звање према закону којим се уређују плате у државним органима.

Руководилац може да премести на непосредно више извршилачко радно место државног службеника коме је најмање два пута узастопно утврђено да превазилази очекивања, ако постоји слободно радно место и државни службеник испуњава услове за рад на њему и има потребне компетенције. Изузетно, државни службеник који је премештен на непосредно више радно место јер му је два пута узастопно утврђено да превазилази очекивања може, и ако не испуњава услове у вези с радним искуством у струци, да буде премештен на непосредно више радно место ако је опет утврђено да превазилази очекивања.

Руководилац може да премести на непосредно више извршилачко радно место државног службеника коме је у периоду од пет година узастопно утврђено најмање да испуњава очекивања. Државни службеник може да се премести на радно место руководиоца уже унутрашње јединице у државном органу на предлог посебног руководиоца, који се даје након спроведене анализе Службе за управљање кадровима о индивидуалном потенцијалу за развој државног службеника за државне службенике из органа државне управе, односно анализе јединице за управљање кадровима у државном органу за државне службенике у другом државном органу.

Након премештаја државни орган упућује државног службеника на учешће у програму обука руководилаца.

Државни органи могу остварити сарадњу са Службом за управљање кадровима ради пружања стручне и саветодавне помоћи у анализи индивидуалних потенцијала за развој државног службеника.

Прекид у вредновању радне успешности услед одсутности са рада државног службеника не сматра се прекидом узастопности. Вредновање радне успешности на коме је засновано једно напредовање не узима се у обзир за следеће напредовање.

Државни службеник може да напредује на сваки, а не само непосредно виши положај. За напредовање морају да буду испуњени услови у вези с односом вредновања радне успешности, постојање слободног радног места и радно искуство који су потребни за напредовање на више извршилачко радно место.

7. Премештај државних службеника због потребе рада

Државни службеник може, због потребе рада, да буде трајно или привремено премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу или привремено премештен у други државни орган. За премештај државног службеника због потребе рада није потребна сагласност државног службеника. Државни службеник на положају не може бити премештен.

Одговарајуће радно место јесте оно чији се послови раде у истом звању као послови радног места са кога се државни службеник премешта и за које државни службеник испуњава све услове.

Државни службеник може да буде трајно премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу, ако то налажу организација или рационализација послова или други оправдани разлози. Државни службеник може, у складу са потребама и организацијом рада државног органа, на свој захтев да буде трајно премештен на радно место чији се послови раде у нижем звању од послова радног места са којег се државни службеник премешта, ако испуњава услове за рад на том радном месту и поседује потребне компетенције. Државни службеник може да буде привремено премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу због замене одсутног државног службеника или повећаног обима посла, при чему задржава сва права на свом радном месту. Привремени премештај траје најдуже једну годину, после чега државни службеник има право да се врати на радно место на коме је радио пре премештаја.

Државни службеник може да буде привремено премештен на одговарајуће радно место у други државни орган у коме је повећан обим посла, а сва права из радног односа остварује у државном органу из кога је премештен. Привремени премештај у други државни орган траје најдуже шест месеци, а изузетно може да буде продужен најдуже за још шест месеци. После протека времена премештаја државни службеник има право да се врати на радно место на коме је радио пре премештаја. О привременом премештају државног службеника из једног у други државни орган руководиоци закључују писмени споразум. После тога руководилац државног органа из кога се државни службеник премешта доноси решење о премештају.

8. Стручно усавршавање и оспособљавање

8.1. Стручно усавршавање

Државни службеник има право и дужност да се стручно усавршава, према потребама државног органа.

Средства за стручно усавршавање обезбеђују се у буџету Републике Србије.

Стручно усавршавање је право и дужност државног службеника да стиче знања и вештине, односно способности за извршавање послова радног места, у складу са потребама државног органа.

Руководилац је дужан да државном службенику омогући стручно усавршавање за извршавање послова радног места у складу са програмима стручног усавршавања утврђеним Законом о државним службеницима.

Стручно усавршавање заснива се на општим програмима, програмима обуке руководилаца и посебним програмима.

Национална академија за јавну управу (у даљем тексту: Национална академија) врши развој методологије и стандардних инструмената који омогућавају континуирано и флексибилно праћење и прилагођавање програма обуке у складу са потребама државних органа и сагласно закону[153] и подзаконским прописима[154] спроводи поступак утврђивања потреба за програме које припрема и спроводи.

Утврђивање потребе за стручним усавршавањем разматра и усваја Програмски савет Националне академије, која исту развија у сарадњи са надлежним органом за послове управљања кадровима у државној управи, органом надлежним у пословима координације у вези са процесом придруживања и приступања Европској унији, као и одговорним лицима за послове управљања кадровима у државним органима.

Утврђивање потреба за посебне програме обуке спроводе државни органи, уз стручну подршку Националне академије, а на основу утврђених критеријума и мерила и стандардних инструмената.

Општи програм обуке спроводи се ради обезбеђивања подизања нивоа знања и вештина за обављање послова у државним органима, у складу са утврђеним потребама, и обухвата:

1) Уводни програм обуке. Обухвата стручно оспособљавање државних службеника који први пут заснивају радни однос у државном органу, као и ради припреме за полагање државног стручног испита. Уводни програм обуке припрема се и спроводи у зависности од степена стручне спреме, а садржи основне елементе програма државног стручног испита. Корисници Уводног програма обуке пријављују се током године, у складу са роком и условима пријаве које утврђује и објављује Национална академија, а могу бити и упућени од стране руководиоца;
2) Програм континуираног стручног усавршавања државних службеника у државним органима. Обухвата опште и посебне теме из надлежности државних органа, практична знања и вештине које су заједничке или одликују већину корисника, а нарочито обухвата теме као што су: планирање, припрема и израда прописа

153 Члан 97а Закона о државним службеницима.
154 Упутство о методологији за утврђивање потреба за стручним усавршавањем у јавној управи („Службени гласник РС", број 32/19).

(законодавни процес), практични аспекти примене новодонетих системских прописа и других прописа, управно право, управни поступак и израда управних аката, инспекцијски надзор, стратешко планирање и управљање, заштита људских права, борба против корупције, управљање финансијама, Европска унија (основне функције Европске уније, односно институције, право и процедуре Европске уније и секторске политике), управљање међународном развојном помоћи, укључујући средства финансијске помоћи Европске уније, планирање, управљање и развој људских ресурса, развој информатичких вештина, управљање системом јавних политика, лични развој запослених, развој аналитичких вештина, обука предавача, усавршавање страних језика и друго. Програм стручног усавршавања у тематској области Европска унија припрема спроводи и развија Национална академија, у сарадњи са органом надлежним у пословима координације у вези с процесом придруживања и приступања Европској унији.

Програм обуке руководилаца. Програм обуке руководилаца има за циљ стручно усавршавање државних службеника који се припремају за руководећа радна места или се на њима налазе, ради стицања знања и вештина, као и унапређења способности за успешно остваривање функције руковођења у државном органу и унапређење квалитета у процесу утврђивања и спровођења јавних политика. Овај програм припрема, спроводи и развија Национална академија, у сарадњи са надлежним органом за послове управљања кадровима у државној управи, као и одговорним лицима за послове управљања кадровима у државним органима.

Посебни програми обуке. Посебни програми обуке припремају се и спроводе ради стручног усавршавања државних службеника и запослених у појединим државним органима, а у складу са специфичним потребама из њиховог делокруга и надлежности, односно потребама у вези с појединим радним местима, врстом послова или посебном групом корисника, као и стручног усавршавања чланова преговарачког тима и преговарачких група и других релевантних група у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, односно потреба које произлазе из тог процеса.

Државни орган у непосредној сарадњи са Националном академијом може да одлучи да посебан програм обуке: 1) самостално програмира и спроводи; 2) програмира Национална академија, односно да преузме припремљен програм Националне академије, а самостално га спроводи; 3) да сам програмира, а да спровођење повери Националној академији; 4) програмира и спроведе Национална академија.

Обавезни елементи (делови) програма стручног усавршавања су:

1) разлог који је условио доношење програма и циљ који се жели остварити његовом реализацијом; 2) област стручног усавршавања;

3) опис програма и тематских целина; 4) државни органи којима је намењен; 5) опис циљне групе корисника обуке и најмањи и оптималан број полазника; 6) пројекција трошкова програма по једном кориснику; 7) облици, методе и носиоци реализације; 8) очекивани ефекти у подизању нивоа знања и вештина полазника; 9) начин вредновања и верификације и 10) трајање програма.

Доношење програма стручног усавршавања. Општи програм обуке и Програм обуке руководилаца за сваку годину доноси Влада, на предлог Националне академије, по претходно прибављеном мишљењу Високог службеничког савета. Посебне програме обуке доноси руководилац, односно други надлежни орган, за сваку годину, према посебним потребама државног органа, а посебни програм који се односи на преговарачки тим и преговарачке групе и друге релевантне групе у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, односно потребе које произлазе из тог процеса руководилац органа надлежног у пословима координације у вези са процесом придруживања и приступања Европској унији, по претходно прибављеној сагласности органа у чијем делокругу су области обухваћене одговарајућим преговарачким поглављем.

Облици спровођења програма стручног усавршавања могу бити предавања, семинари, тренинзи, радионице, округли столови, конференције, стажирања, коучинг, менторство, студијске посете, електронско учење и друго.

Предавачи и други реализатори и спроводиоци програма. Програм стручног усавршавања који спроводи Национална академија, по правилу, реализују предавачи акредитовани у складу са програмом селекције, обуке и акредитације предавача. Предавачи могу бити из састава запослених у Националној академији, под условом да су претходно акредитовани под општим условима акредитације предавача. Ментори реализују програм стручног усавршавања када је, групним или појединачним радом са полазницима и у поступку обављања послова њиховог радног места, потребно обезбедити непосредну подршку и преношење комплетних знања, искустава, способности и вештина које за рад у области која је предмет програма има ментор, а које треба да стекне полазник. Коучеви обезбеђују реализацију програма пружањем подршке полазницама која је усмерена на то да се заједничким или међусобним подстицањем за размену искустава коучева и полазника развију вештине за ефикасније решавање проблема и остваривање професионалних интереса и унапређење радног учинка на радном месту, односно за остваривање утврђеног делокруга и надлежности државног органа. Предавачима, менторима, коучевима и другим реализаторима програма припада накнада за извршени рад. Реализатори програма за време извођења програма остварују право на плаћено одсуство са рада, за које остварују право на накнаду плате као да се налазе на раду.

Посебне програме обуке могу да спроводе високошколске установе које су акредитоване у складу са прописима о високом образовању, научноистраживачке организације које су акредитоване у складу са прописима о научноистраживачкој делатности, јавно признати организатори образовања одраслих који су тај статус стекли у складу са прописима о образовању одраслих и лица која за то буду акредитована.

Селекцију и акредитацију предавача и других реализатора и спроводилаца програма, као и ментора и коучева, спроводи Национална академија. Селекција предавача, ментора и коучева спроводи се из реда стручњака из области релевантне за рад државних органа, првенствено из реда запослених у државним органима. Предавач, ментор и коуч се селектују на основу стручног, радног и предавачког искуства у предметној области за коју се пријављују, објављених радова из релевантне стручне области, провере тренерских вештина, као и успеха у програму обуке предавача. Програм обуке предавача, ментора и коучева подразумева стручно усавршавање лица са специјалистичким знањем из одређених области и спроводи се ради унапређења предавачких вештина, усвајања дидактичко-методичких знања и развоја вештина презентације и комуникације ради преношења стручних знања. Изузетно, када се за предавача селектује странац, програм обуке обухвата основе правног поретка и законодавног система Републике Србије, организације, делокруга и надлежности државних органа и њиховог односа према другим органима јавне власти и имаоцима јавних овлашћења и основне мере и активности из стратешких аката из области за коју се ангажује.

Акредитација предавача, ментора и коучева врши се након спроведеног поступка селекције, уписом у сталну листу предавача и других реализатора обуке која се води према стручној, односно тематској области или вештини.

Влада, на предлог Националне академије, доноси акт којим се ближе уређује програм селекције, обуке, акредитације и начина ангажовања предавача, ментора и коучева, износ накнада за њихов рад, као и облик, начин уписа и вођења сталне листе предавача и других реализатора обука.

За спровођење посебних програма обуке могу се акредитовати лица која испуне услове у погледу потребних кадрова, простора, опреме и средстава. Лице које поднесе захтев за акредитацију мора да има, односно да обезбеди:

1) одговорно лице, као и реализаторе обуке са сталне листе предавача коју води Национална академија, друге реализаторе обуке ангажоване из реда запослених у високошколским установама које су акредитоване у складу са прописима о високом образовању или из реда запослених у научноистраживачким организацијама акредитованим у складу са прописима о научноистраживачкој делатности или из реда запослених у другим

јавно признатим организаторима активности образовања одраслих или реализаторе обуке који имају најмање исти ниво и врсту образовања као и запослени који су полазници обуке, односно одговарајућег програма, и који поседују стручно, радно и предавачко искуство у области у којој се програм спроводи, односно објављене радове из релевантне стручне области;

2) простор, у власништву, закупу или по основу уговора о коришћењу, у коме ће се спровести обука, односно реализовати програм, а који није мањи од 2 $м^2$ по полазнику обуке;

3) опрему и средства (намештај, рачунаре, пројекторе, табле за презентацију и др.) који су неопходни за реализацију програма.

Влада, на предлог Националне академије, доноси акт којим се ближе уређују критеријуми и мерила којима се доказује испуњеност наведених услова, односно потврђује статус акредитоване високошколске установе или научноистраживачке организације или јавно признатог организатора активности образовања одраслих, као и облик, начин уписа и вођења евиденције о овим лицима. Избор извођача посебних програма између акредитованих спроводилаца обука врши се сагласно прописима којима се уређује област јавних набавки.

Све наведено што се односи на селекцију и акредитацију предавача и других реализатора и спроводилаца програма сходно се примењује и на предаваче, друге реализаторе и спроводиоце програма којима је тај статус утврђен потврђеним међународним уговором, односно споразумом закљученим сагласно закону којим се уређују донације и хуманитарна помоћ.

Евиденција, акредитација и депозит података о програмима стручног усавршавања. Национална академија води евиденцију програма стручног усавршавања у државним органима у оквиру централне евиденције програма стручног усавршавања у јавној управи. Евиденција садржи податке о програмима стручног усавршавања које спроводи Национална академија у складу са Законом о државним службеницима и програмима стручног усавршавања које самостално спроводе државни органи. Посебни програми обуке које самостално остварују државни органи уписују се у ову евиденцију пре почетка извођења, чиме стичу својство акредитованог програма стручног усавршавања у државним органима.

Евиденција поред података о програму садржи и податке о: државним органима, односно корисницима; учесницима обуке; спроводиоцу коме је поверено извођење обуке; предавачима, менторима и коучевима; оценама успешности спроведених програма и материјалима који су припремљени за потребе или су производ програма стручног усавршавања.

Вредновање спроведених програма стручног усавршавања остварује се нарочито на основу годишње оцене непосредног руководиоца

о утицају похађања обука на унапређење обављања посла, оцене полазника о реализованом програму, оцене реализатора програма и оцене Програмског савета Националне академије.

Критеријуме и мерила за вредновање програма стручног усавршавања утврђује Национална академија, у сарадњи са надлежним органом за послове управљања кадровима у државној управи, органом надлежним у пословима координације у вези са процесом придруживања и приступања Европској унији, као и одговорним лицима за послове управљања кадровима у државним органима.[155]

Верификација програма стручног усавршавања. За све програме стручног усавршавања који су акредитовани код Националне академије издаје се уверење (сертификат, потврда) учеснику, односно кориснику програма. Ако програм не садржи проверу успеха, односно процену стечених знања или вештина, издаје се уверење (потврда) о похађању програма. Ако се по завршетку програма врши провера знања учесника, односно корисника, издаје се одговарајуће уверење о оствареном успеху (сертификат). Потврду о похађању програма, односно сертификат о оствареном успеху издаје организатор програма. Услове издавања, облик уверења (сертификата, потврде) и начин вођења евиденције о издатим уверењима (сертификатима, потврдама) ближе прописује Национална академија.

Стручно усавршавање стажирањем. Државни службеник који је упућен на стручно усавршавање путем стажирања на основу програма стручног усавршавања или на основу посебног споразума о међународној сарадњи у складу са тим програмом (у даљем тексту: стажирање) остварује сва права из радног односа у државном органу из којег је упућен на стажирање и у обавези је да по окончању стажирања остане на раду у том или другом државном органу двоструко дуже од времена проведеног на стажирању, а најмање годину дана. По завршеном стажирању државни службеник је дужан да пренесе и примени стечена знања и вештине. Државни службеник који по окончању стажирања не остане на раду у државном органу у прописаном трајању дужан је да једнократно врати све трошкове стажирања исплаћене из буџета Републике Србије. Права и обавезе државног службеника на стажирању уређују се уговором. Влада ближе уређује начин избора државних службеника који се упућују на стручно усавршавање путем стажирања, битне елементе уговора о уређивању међусобних права и обавеза државног службеника и државног органа из ког се упућује на стажирање, начин обрачуна и рефундације (враћања) трошкова стажирања, начин преношења стеченог знања и вештина по завршеном стажирању, као и друга питања од значаја за стажирање.

155 Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање програма стручног усавршавања („Службени гласник РС“„ број 101/18).

Прикупљање и обрада података. Државни органи дужни су да Националној академији достављају податке и материјале који чине садржину Евиденције. Увид у податке уписане у Евиденцију могу извршити управни инспектори и руководилац или друго лице које одлучује о правима и дужностима државног службеника у чије податке се врши увид, у складу са законом који уређује заштиту података о личности.

Национална академија може вршити обраду података уписаних у Евиденцију у сврху извршавања послова из своје надлежности у складу са законом који уређује заштиту података о личности.

Национална академија објављује на својој званичној интернет страници податке о програмима стручног усавршавања које спроводи и које самостално спроводе државни органи, као и следеће податке о:

1) спроводиоцима програма стручног усавршавања: назив и седиште; име и презиме лица одговорног за реализацију програма; број и датум решења о акредитацији; област акредитације;

2) предавачима, менторима, коучевима и другим реализаторима програма стручног усавршавања: име и презиме; број и датум решења о акредитацији; област акредитације.

8.2. Додатно образовање

Државном службенику може да се омогући додатно образовање значајно за државни орган. Државни службеник који ће да се додатно образује бира се на интерном конкурсу у државном органу, а предност има државни службеник који је остварио радну успешност са бољим резултатом у претходна три узастопна вредновања. Трошкове додатног образовања сноси државни орган. Права и обавезе државног службеника који се додатно образује уређују се уговором. Државни службеник има право на мировање радног односа ако додатно образовање захтева привремено одсуство с рада. По завршеном додатном образовању државни службеник се премешта на радно место разврстано у најниже звање за степен образовања који је стекао додатним образовањем. Државни службеник дужан је да у року од једне године положи државни стручни испит према плану и програму за степен образовања који је стекао додатним образовањем. Државном службенику који не положи државни стручни испит престаје радни однос. После додатног образовања државни службеник обавезан је да остане на раду у државном органу најмање двоструко дуже од трајања додатног образовања, иначе је дужан да једнократно врати све трошкове додатног образовања.

8.3. Стручни испит

Државни службеник који је у радном односу на неодређено време мора да има положен државни стручни испит.

Влада уредбом ближе уређује програм и начин полагања државног стручног испита за све државне органе, састав и начин рада комисије за спровођење државног стручног испита, трошкове полагања државног стручног испита, изглед обрасца уверења о положеном државном стручном испиту и начин уписа и вођења евиденције о положеном државном стручном испиту.

Министарство надлежно за систем државне управе води Евиденцију о положеном државном стручном испиту. Ова евиденција се води у електронском облику.

Министарство издаје уверење о положеном државном стручном испиту, на прописаном обрасцу.

Државни стручни испит нису дужни да полажу они државни службеници у судовима, јавним тужилаштвима и Државном правобранилаштву који су обавезни да полажу правосудни испит, нити државни службеници у осталим државним органима који су положили правосудни испит, државни службеници у дипломатском звању који су у обавези да полажу или су положили дипломатско-конзуларни испит у складу са законом којим се уређују спољни послови, као и државни службеници који су здравствени радници у Управи за извршење кривичних санкција, који су у обавези да полажу или су положили стручни испит у области здравствене заштите.

Законом може да се предвиди посебан стручни испит који се полаже, ради запослења на радним местима са посебним дужностима и овлашћењима.

Државни службеник на пробном раду који је радни однос засновао на неодређено време и државни службеник који је засновао радни однос на неодређено време, а који нема положен државни стручни испит полаже државни стручни испит у року од шест месеци од дана заснивања радног односа. Приправник полаже државни стручни испит до окончања приправничког стажа.

8.4. Стручно оспособљавање – приправништво

Приправник је лице које први пут заснива радни однос у својој струци и оспособљава се за самосталан рад. Изузетно, радни однос у статусу приправника може се засновати и са лицем које је код другог послодавца било у радном односу, односно обављало рад ван радног односа на пословима у својој струци краће од времена утврђеног за приправнички стаж у степену образовања који је услов за рад на тим пословима. Време проведено у радном односу, односно на раду ван радног односа код другог послодавца не урачунава се у приправнички стаж. Приправник заснива радни однос на одређено време, после спроведеног јавног конкурса.

Изузетно, ако је након спроведеног јавног конкурса за обављање приправничког стажа примљено лице које је државни службеник

у радном односу на неодређено време, државни службеник распоређује се на радно место на којем обавља приправнички стаж у статусу приправника, до окончања приправничког стажа.

Државном службенику мирују права и обавезе из радног односа у органу у којем је засновао радни однос на неодређено време и има право да се врати на радно место на које је био распоређен пре обављања приправничког стажа.

Трајање приправничког стажа. Приправнички стаж на радним местима са високим образовањем студија другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно са основним студијама у трајању од најмање четири године траје једну годину, на радним местима са високим образовањем студија првог степена (основне академске студије, основне струковне студије), односно са студијама у трајању до три године девет месеци, а на радним местима са средњим образовањем шест месеци. Посебним законом може бити одређен приправнички стаж који траје дуже или краће него што је предвиђено овим законом. Приправнику који из оправданих разлога одсуствује с рада дуже од једног месеца продужава се приправнички стаж онолико колико је трајало одсуство.

Програм оспособљавања приправника. Приправници се оспособљавају за самосталан рад у складу са општим актом о увођењу приправника у рад који доноси руководилац и општим програмом оспособљавања приправника за полагање државног стручног испита. Ментори у програмима стручног оспособљавања приправника у државним органима јесу, по правилу, државни службеници и запослени који имају знатно искуство у обављању релевантних послова и који су остварили запажене и признате резултате у раду државних органа. Менторство у државним органима остварује се у складу са актом, односно програмом, а подразумева непосредан лични пренос знања и искустава у одређеном трајању. Национална академија припрема и спроводи посебан програм обуке ментора и доноси смернице за њихов рад.

Настављање рада на неодређено време. После окончања приправничког стажа и положеног државног, као и посебног стручног испита када је то предвиђено законом, приправник у радном односу на одређено време може да настави рад на неодређено време ако постоји одговарајуће радно место на које може да буде распоређен и ако се распоређивање уклапа у донесени кадровски план. После окончања приправничког стажа државни службеник има право да се врати на радно место чије је послове обављао пре обављања приправничког стажа.

Уговор о стручном оспособљавању. Са незапосленим лицем руководилац може закључити уговор о стручном оспособљавању без накнаде, ради стручног оспособљавања, односно стицања радног искуства и услова за полагање државног стручног испита. Овај уговор за

оспособљавање за рад лица са средњим образовањем закључује се најдуже на шест месеци, а уговор за оспособљавање за рад лица са високим образовањем најдуже на годину дана.

Национална академија обезбеђује стручну подршку, јединствену евиденцију програма и координацију стручног оспособљавања у државним органима.

Услови и начин селекције кандидата за стручно оспособљавање, услови рада и накнада трошкова, план и програм стручног оспособљавања, менторски надзор, елементи уговора о стручном оспособљавању, као и права и обавезе корисника програма и менторског државног органа по окончању стручног оспособљавања и друга питања од значаја за стручно оспособљавање утврђују се програмом стручног оспособљавања. Програм стручног оспособљавања у органима државне управе доноси Влада, на предлог Националне академије, а програме стручног оспособљавања у другим државним органима доносе ти органи.

Стручно оспособљавање у државним органима обавља се, по правилу, под непосредним надзором ментора, односно стручног лица које испуњава услове за ментора. По окончању стручног оспособљавања, ментор руководиоцу државног органа доставља извештај о оствареним резултатима и успеху. Међусобна права и обавезе између корисника стручног оспособљавања и државног органа уређују се уговором о стручном оспособљавању.

9. Одговорност државних службеника

9.1. Дисциплинска одговорност

Државни службеник је дисциплински одговоран за повреде дужности из радног односа. Одговорност за кривично дело или прекршај не искључује дисциплинску одговорност. Повреде дужности из радног односа могу бити лакше и теже.

Лакше повреде дужности из радног односа јесу: 1) учестало закашњавање, неоправдано одсуствовање у току радног времена или ранији одлазак с рада; 2) несавесно чување службених списа или података; 3) неоправдан изостанак с рада један радни дан; 4) неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спречености за долазак на рад у року од 24 сата од настанка разлога; 5) необавештавање или неблаговремено обавештавање државног органа о примљеном поклону мање вредности; 6) необавештавање или неблаговремено обавештавање руководиоца о додатном раду за који није потребна сагласност руководиоца и 7) повреда кодекса понашања државних службеника која није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених Законом о државним службеницима или посебним законом.

Теже повреде дужности из радног односа јесу: 1) неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање послова или налога претпостављеног; 2) незаконит рад или пропуштање радњи за које је државни службеник овлашћен ради спречавања незаконитости или штете; 3) злоупотреба права из радног односа; 4) повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду; 5) одавање службене или друге тајне; 6) злоупотреба обавештавања о сумњи у постојање корупције; 7) примање поклона у вези с вршењем послова мимо одредаба Закона о државним службеницима, примање услуге или користи за себе или друго лице или коришћење рада у државном органу ради утицања на остваривање сопствених права или права лица повезаних с државним службеником; 8) додатни рад мимо услова одређених Законом о државним службеницима; 9) преузимање дужности директора, заменика или помоћника директора у правном лицу или повреда ограничења чланства у органима правног лица; 10) оснивање привредног друштва, јавне службе и бављење предузетништвом; 11) непреношење управљачких права у привредном субјекту на друго лице, недостављање података руководиоцу о лицу на које су пренета управљачка права или недостављање руководиоцу доказа о преносу управљачких права; 12) непријављивање интереса који државни службеник или с њим повезано лице може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује; 13) незаконито располагање средствима; 14) непохађање стручног усавршавања на које је упућен због потребе унапређења његове радне успешности; 15) повреда права других државних службеника и намештеника; 16) недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима; 17) долазак на рад у алкохолисаном стању или под утицајем других опојних средстава, односно уживање алкохола или других опојних средстава у току радног времена; 18) ометање странака у остваривању права и интереса пред државним органом; 19) неоправдани изостанак с рада најмање два узастопна радна дана; 20) понављање лакших повреда дужности утврђених коначним решењем којим је изречена дисциплинска казна и 21) ако је запослени приликом заснивања радног односа дао нетачне податке о испуњењу услова за пријем у радни однос.

9.2. Дисциплинске казне

За лакше повреде дужности из радног односа може да се изрекне опомена или новчана казна до 20% плате за пуно радно време његове основне плате за месец у коме је новчана казна изречена. За теже повреде дужности из радног односа може да се изрекне: 1) новчана казна од 20% до 30% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до шест месеци; 2) одређивање непосредно нижег платног разреда; 3) забрана напредовања од

четири године; 4) премештај на радно место у непосредно ниже звање уз одређивање коефицијента у складу са законом којим се уређују плате у државним органима; 5) престанак радног односа.

Државном службенику коме је изречена дисциплинска казна престанка радног односа престаје радни однос даном коначности решења којим је дисциплинска казна изречена.

9.3. Дисциплински поступак

Дисциплински поступак покреће руководилац, на сопствену иницијативу или на предлог лица које је претпостављено државном службенику. Дисциплински поступак покреће се писменим закључком, који се доставља државном службенику и на који жалба није допуштена. Дисциплински поступак води и о дисциплинској одговорности одлучује руководилац, а он може и да оснује дисциплинску комисију од три члана да уместо њега покреће и води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности.

Чланови дисциплинске комисије морају да имају стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и најмање пет година радног искуства у струци, а један члан мора бити дипломирани правник – мастер, односно дипломирани правник.

У дисциплинском поступку одржава се усмена расправа, на којој државни службеник има право да изложи своју одбрану. Он може да се на расправи брани сам или преко заступника, а може да за расправу достави и писмену одбрану. Расправа може да се одржи и без присуства државног службеника ако за то постоје важни разлози, а државни службеник је на расправу уредно позван.

Изузетно, руководилац може да одлучи да се у дисциплинском поступку због лакше повреде дужности из радног односа не одржи усмена расправа. У том случају руководилац није дужан да образложи одлуку.

Државни службеник има право, у року од осам дана од пријема закључка о покретању дисциплинског поступка, да достави писмено изјашњење о повреди дужности из радног односа наведеног у закључку.

Овлашћење за покретање и вођење дисциплинског поступка и одлучивање о дисциплинској одговорности руководилац може пренети на руководиоца уже унутрашње јединице у државном органу.

При избору и одмеравању дисциплинске казне води се рачуна о степену одговорности државног службеника, тежини последица повреде дужности и субјективним и објективним околностима под којима је повреда дужности извршена. О томе да ли је државном службенику раније већ била изречена дисциплинска казна води се рачуна само ако она није још избрисана из кадровске евиденције.

9.4. Удаљење с рада

Државни службеник против кога је покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези с радом или дисциплински поступак због теже повреде дужности може да се удаљи с рада до окончања кривичног, односно дисциплинског поступка ако би његово присуство на раду штетило интересу државног органа или ометало вођење дисциплинског поступка. Решење о удаљењу с рада доноси руководилац или дисциплинска комисија, у зависности од тога ко води дисциплински поступак. Решење о удаљењу с рада опозива се, по службеној дужности или на предлог државног службеника, ако престану разлози због којих је донесено. На решење о удаљењу са рада државни службеник може да изјави жалбу у року од пет дана од дана пријема решења. Жалба не одлаже извршење решења. Жалбена комисија дужна је да о жалби одлучи у року од пет дана од дана пријема жалбе, иначе се сматра да је жалба одбијена.

9.5. Застарелост

Покретање дисциплинског поступка, као и вођење дисциплинског поступка за лакше повреде дужности застарева протеком једне године од извршене повреде, а покретање и вођење дисциплинског поступка за теже повреде – протеком две године од извршене повреде.

Застарелост не тече док дисциплински поступак није могуће покренути или водити због одсуства са рада државног службеника, за време трајања управног спора, односно судског поступка у вези са спроведеним дисциплинским поступком и изреченом дисциплинском мером или из других оправданих разлога.

9.6. Упис дисциплинске казне у кадровску евиденцију и њено брисање

Дисциплинска казна изречена коначним решењем уписује се у кадровску евиденцију. Дисциплинска казна брише се из кадровске евиденције ако државном службенику не буде изречена нова дисциплинска казна у наредне две године од изречене дисциплинске казне за лакшу повреду дужности, или у наредне четири године од изречене дисциплинске казне за тежу повреду дужности.

9.7. Дисциплински поступак против државних службеника на положају

Дисциплински поступак против државног службеника кога је на положај поставила Влада води Високи службенички савет, а против државног службеника кога је на положај поставио други државни орган

или тело – тело одређено његовим актима. Против државног службеника кога је на положај поставила Влада дисциплински поступак се покреће на предлог руководиоца, а кад државни службеник руководи државним органом – на предлог Владе, изузев против руководиоца органа у саставу министарства и руководиоца посебне организације над чијим радом надзор врши министарство против којих се дисциплински поступак покреће на предлог министра. Против решења којим је државном службенику на положају изречена дисциплинска казна жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

9.8. Одговорност за штету

Државни службеник је одговоран за штету коју на раду или у вези с радом намерно или из крајње непажње проузрокује државном органу. Постојање штете, висину штете и околности под којима је штета проузрокована утврђује руководилац или лице које он за то писмено овласти. Ако би утврђивање висине штете проузроковало несразмерне трошкове, висина штете може да се одреди у паушалном износу. Ако државни службеник одбије да надокнади штету, право на надокнаду штете може да се оствари у парничном поступку. Државни службеник се ослобађа од одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога претпостављеног ако је претпостављеном саопштио да извршење налога може да проузрокује штету.

За штету коју државни службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија. Оштећеник има право да накнаду штете захтева и непосредно од државног службеника, ако је он штету проузроковао намерно. Ако Република Србија оштећенику надокнади штету коју је државни службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да од државног службеника захтева накнаду плаћеног износа у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете.

Република Србија одговара за штету проузроковану државном службенику на раду или у вези с радом, према општим правилима облигационог права. Руководилац и државни службеник могу да закључе писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе.

10. Престанак радног односа

Упоредноправно посматрано, може се уочити да су врло ретки системи у којима радни однос престаје из истих разлога у јавном и приватном сектору. У већини система статус државних службеника штити се од политичких притисака тако што се разлози за престанак радног односа посебно уређују, тј. друкчије него у приватном сектору.

По Закону о државним службеницима државном службенику престаје радни однос: 1) протеком времена на које је заснован; 2) споразумом; 3) отказом; 4) по сили закона; 5) на други начин одређен Законом о државним службеницима или посебним законом.

Државном службенику на положају, коме по спроведеној иницијативи за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције, радни однос престаје даном коначности решења надлежног органа којим се утврђује престанак рада на положају.

Радни однос на одређено време престаје протеком времена на које је заснован. Жалба не одлаже извршење решења којим је утврђен престанак радног односа заснованог на одређено време.

Руководилац и државни службеник могу да закључе писмени споразум о престанку радног односа државног службеника. Писменим споразумом одређује се и дан када престаје радни однос. Државном службенику на положају радни однос не може да престане писменим споразумом.

Државни службеник може да поднесе писмени отказ најмање 15 дана пре дана који је у писменом отказу означио као дан престанка радног односа. Државни службеник на положају писмени отказ подноси државном органу или телу надлежном за његово постављење.

Руководилац отказује радни однос државном службенику ако: 1) одбије премештај или распоређивање кад за њих није потребна сагласност државног службеника или неоправдано не ступи на радно место на које је премештен или распоређен; 2) не задовољи на пробном раду; 3) после престанка разлога за мировање радног односа не ступи на рад у року од 15 дана; 4) не положи државни или посебан стручни испит. Радни однос престаје кад решење о отказу постане коначно.

Државном службенику престаје радни однос по сили закона: 1) кад наврши радни век – даном навршења 65. године живота ако има најмање 15 година стажа осигурања; 2) ако буде осуђен на казну затвора од најмање шест месеци или му је изречена условна осуда на казну затвора од најмање шест месеци без обзира на период проверавања за учињено кривично дело које га чини недостојним за обављање послова државног службеника – даном правноснажности пресуде; 3) ако је нераспоређен, а не буде премештен на друго радно место – наредног дана од протека два месеца откад је постао нераспоређен; 4) ако неоправдано изостане с рада најмање три узастопна радна дана – трећег дана изостанка с рада; 5) ако у року од једне године не положи државни стручни испит према плану и програму за степен стручне спреме који је стекао додатним образовањем.

Високи службенички савет утврђује која кривична дела државног службеника чине недостојним за обављање послова, односно вршење дужности.

Државном службенику радни однос престаје по сили закона и из других разлога предвиђених општим прописима о раду којима се уређује престанак радног односа независно од воље запосленог и воље послодавца.

О томе да је државном службенику престао радни однос по сили закона руководилац доноси решење којим утврђује разлог због кога је радни однос престао и дан када је радни однос престао. Против решења жалба није допуштена, али се може покренути управни спор.

11. Права државних службеника при промени уређења државних органа

У упоредним системима редовно је предвиђено да државни службеник приликом преуређења државних органа, пре него што му престане радни однос, има право на премештај на друго слободно и одговарајуће место.

Према Закону о државним службеницима, ако Правилник буде тако измењен да нека радна места буду укинута или број државних службеника смањен, прекобројни државни службеници премештају се на друга одговарајућа радна места у истом звању, а предност имају они којима је радна успешност боље вреднована у претходна три узастопна вредновања радне успешности.

Ако одговарајуће радно место не постоји, прекобројни државни службеник може, уз своју сагласност, бити премештен на ниже радно место које одговара његовој стручној спреми, и за које испуњава остале услове за рад, односно поседује компетенције, а ако ни такво радно место не постоји, постаје нераспоређен. Међутим, ако се државни службеник не сагласи с премештајем на ниже радно место, руководилац доноси решење о престанку радног односа. Државном службенику престаје радни однос даном коначности решења о престанку радног односа.

Жалба не одлаже извршење решења о премештају и решења којим се утврђује да је државни службеник нераспоређен.

У случају доношења новог Правилника, сви државни службеници распоређују се на одговарајућа радна места у истом звању, при чему руководилац води рачуна о томе на којим су пословима радили пре распоређивања. Ако новим Правилником нека радна места буду укинута или број државних службеника буде смањен, на прекобројне државне службенике примењују се правила која важе за случај измене Правилника. У случају доношења новог, односно измена правилника државни службеник може да буде распоређен, односно премештен на непосредно више радно место ако испуњава услове за напредовање и након провере компетенција.

Ако државни орган буде укинут, а његов делокруг преузме други државни орган, он преузима и државне службенике из укинутог

државног органа, решењима која доноси руководилац државног органа који је преузео делокруг. До доношења новог Правилника у државном органу који је преузео делокруг, преузети државни службеници настављају да раде послове које су радили, а право на плату остварују према дотадашњим решењима. Ако део делокруга државног органа преузме други државни орган, он преузима и државне службенике који раде у преузетом делокругу. Ако државни орган буде укинут, а његов делокруг не преузме ниједан државни орган, државни службеници из укинутог државног органа постају нераспоређени. У случају укидања органа државне управе или службе Владе решења којима се утврђује да су државни службеници нераспоређени доноси руководилац Службе за управљање кадровима.

Положај нераспоређених државних службеника. Док је нераспоређен, државни службеник има право на накнаду плате према закону којим се уређују плате у државним органима (65% основне плате). Државном службенику престаје право на исплату накнаде плате ако се без оправданог разлога не одазове позиву државног органа да учествује у поступку провере компетенција због потребе преузимања у тај државни орган. Државни службеник остварује права из социјалног осигурања у складу са прописима о обавезном социјалном осигурању. Сва права из радног односа државни службеник остварује у државном органу чији је руководилац донео решење да је државни службеник нераспоређен. Нераспоређеном државном службенику престаје радни однос ако у року од два месеца не буде премештен у други државни орган.

Решење којим се утврђује да је државни службеник из органа државне управе и службе Владе нераспоређен доставља се Служби за управљање кадровима, наредног дана од дана његовог доношења. Служба за управљање кадровима укључује податке о нераспоређеним државним службеницима у евиденцију интерног тржишта рада и испитује могућност њиховог премештаја.

12. Одлучивање о правима и дужностима државних службеника

12.1. Одлучивање у првом степену

О правима и дужностима државног службеника одлучује руководилац решењем, ако Законом о државним службеницима или другим законом или прописом није друкчије одређено. Руководилац може писмено да овласти државног службеника, који има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године, специјалистичким струковним

студијама или специјалистичким студијама на факултету и најмање пет година радног искуства у струци, да уместо њега одлучује о правима и дужностима државних службеника. Овлашћење може бити ограничено по садржини и трајању. При одлучивању о правима и дужностима државног службеника примењује се закон којим се уређује општи управни поступак, изузев код одлучивања о одговорности за штету.

Ако државним органом руководи државни службеник, о његовим правима и дужности одлучује Високи службенички савет кад је државног службеника поставила Влада, ако Законом о државним службеницима није другачије одређено, односно тело које одреди државни орган или тело надлежно за постављење државног службеника.

Против решења којим се одлучује о правима и дужностима државног службеника који руководи државним органом жалба није допуштена, али може да се покрене уравни спор.

12.2. Жалбене комисије

Жалбене комисије одлучују о жалбама државних службеника на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима и о жалбама учесника интерног и јавног конкурса. Жалбене комисије имају сва овлашћења другостепеног органа и примењују закон којим се уређује општи управни поступак.

Жалбена комисија је дужна да одлучи о жалби у року од 30 дана од дана њеног пријема ако Законом о државним службеницима није друкчије одређено, иначе се сматра да је жалба одбијена. О жалби на закључак о одбацивању пријаве на конкурс за попуњавање слободних радних места жалбена комисија је дужна да одлучи у року од осам дана од дана њеног пријема, иначе се сматра да је жалба одбијена.

Против одлуке жалбене комисије може да се покрене управни спор.

О жалбама државних службеника из органа државне управе, служби Владе и Државног правобранилаштва одлучује Жалбена комисија Владе, а о жалбама државних службеника из судова и јавних тужилаштава – жалбена комисија судова и Жалбена комисија јавног тужилаштва. О жалбама државних службеника из осталих државних органа одлучују жалбене комисије које се образују њиховим актима.

Жалбене комисије су у свом раду самосталне и раде у већима од три члана. Број чланова жалбене комисије одређује државни орган или тело надлежно за именовање и разрешење чланова жалбене комисије, тако да тај број не буде мањи од седам (Жалбена комисија Владе), односно пет (остале жалбене комисије). Чланови жалбене комисије и, међу њима, председник жалбене комисије именују се на пет година и могу да буду поново именовани.

Чланови жалбених комисија имају право на накнаду за рад, чију висину одређује Влада.

Дужност члана жалбене комисије престаје кад протекне време на које је именован, ако поднесе писмену оставку, навршењем радног века или разрешењем. Уместо члана жалбене комисије коме је дужност престала пре времена именује се нови, до окончања мандата жалбене комисије.

Члан жалбене комисије разрешава се ако несавесно врши своје дужности или ако је осуђен на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним дужности у жалбеној комисији. Члан жалбене комисије који је именован међу државним службеницима разрешава се и ако престане да буде државни службеник или му коначним решењем буде изречена дисциплинска казна. Председник жалбене комисије разрешава се дужности председника ако је несавесно или неуспешно врши. Против решења о разрешењу жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

Жалбене комисије најмање једном годишње подносе извештаје о свом раду државним органима и телима надлежним за именовање чланова жалбених комисија.

На интернет презентацији државног органа који обавља стручно-техничке и административне послове за жалбену комисију објављују се одлуке жалбене комисије о питањима која су најчешће предмет одлучивања жалбене комисије у складу са прописом о заштити података о личности.

Чланове Жалбене комисије Владе и, међу њима, председника Жалбене комисије именује Влада међу државним службеницима који су дипломирани правници са најмање пет година радног искуства у правној струци, на предлог министра надлежног за послове управе.

При предлагању кандидата министар надлежан за послове управе дужан је да води рачуна о познавању прописа о раду у државној управи и о управном поступку.

Председника и чланове жалбене комисије судова именује Високи савет судства, међу државним службеницима из судова. Председника и чланове Жалбене комисије јавног тужилаштва именује Државно веће тужилаца, међу државним службеницима из јавних тужилаштава.

Председници жалбених комисија Владе и правосуђа врше искључиво дужност председника жалбене комисије, као државни службеници, и после престанка дужности председника имају право да се врате на своје или друго одговарајуће радно место у државном органу.

Стручно-техничке и административне послове за Жалбену комисију Владе врши Служба за управљање кадровима, код које се обезбеђују средства за рад комисије.

Стручно-техничке и административне послове за жалбену комисију судова врши Административна канцеларија Високог савета судства, а за Жалбену комисију јавног тужилаштва Административна канцеларија Државног већа тужилаца код којих се обезбеђују и средства за рад комисија.

13. Уређење кадровског система

13.1. Кадровски план

Кадровски план састоји се од приказа броја државних службеника према радним местима и броја државних службеника са радним односом на неодређено време, који су потребни у години за коју се кадровски план доноси, приказа броја приправника чији се пријем планира и броја државних службеника чији се пријем у радни однос на одређено време планира због могућег повећања обима посла.

Сваки државни орган припрема нацрт свог кадровског плана истовремено са припремом нацрта закона о буџету, тако да буде усклађен с њим, и нацрт доставља органу који припрема предлог кадровског плана. Предлог кадровског плана за органе државне управе и службе Владе припрема Служба за управљање кадровима. Предлог кадровског плана за судове и јавна тужилаштва припрема министарство надлежно за послове правосуђа. Влада уредбом ближе уређује припрему нацрта и предлога кадровског плана у свим државним органима.

Кадровски план доноси се у року од 30 дана од дана доношења закона о буџету, у складу са средствима која су обезбеђена у буџету Републике Србије. Кадровски план за органе државне управе и службе Владе доноси Влада, а кадровски план за судове и јавна тужилаштва министарство надлежно за послове правосуђа, након што прибави сагласност министарства надлежног за послове финансија. У осталим државним органима кадровски план доноси руководилац ако посебним прописом није друкчије одређено, након што прибави сагласност министарства надлежног за послове финансија. Кадровски план се састоји од збирних и појединачних података за државне органе које обухвата. Сваки државни орган спроводи део кадровског плана који се на њега односи. За спровођење кадровског плана одговоран је руководилац.

13.2. Служба за управљање кадровима

Служба за управљање кадровима, коју образује Влада, задужена је за стручне послове у вези с управљањем кадровима у државној управи. Служба за управљање кадровима оглашава интерне конкурсе за слободна извршилачка радна места и интерне и јавне конкурсе за попуну положаја у органима државне управе и службама Владе, саветује органе државне управе и службе Владе како да управљају кадровима, организује стручно усавршавање државних службеника, изузев у области Европске уније, пружа стручно-техничку помоћ Високом службеничком савету, обавља стручне и техничке послове значајне за политику Владе у управљању кадровима и врши друге послове одређене законом или прописом Владе.

Службом за управљање кадровима руководи директор, који је одговоран Генералном секретару Владе.

Влада може, на основу извештаја и предлога мера Службе за управљање кадровима о стању у вези са одливом кадрова са одређених послова из органа државне управе, да утврди следеће мере:

1. Обавезу стручног усавршавања и унапређења рада и стручних капацитета државних службеника у одређеној области рада;
2. Омогућавање додатног образовања државних службеника у одређеној области рада;
3. Измену кадровског плана због потребе запошљавања већег броја приправника или државних службеника;
4. Привремени премештај запослених из других органа државне управе, у складу са законом, на послове на којима постоји одлив кадрова ако би неизвршењем посла могле да наступе штетне последице по орган;
5. Право на корективни коефицијент према закону којим се уређују плате у државним органима;
6. Друге мере у складу са законом.

Мере за државне службенике у судовима, јавном тужилаштву и Државном правобранилаштву утврђује Влада, на предлог министра надлежног за правосуђе.

13.3. Кадровске евиденције

Централна кадровска евиденција

Централну кадровску евиденцију о државним службеницима и намештеницима у свим државним органима води Служба за управљање кадровима, у сврху управљања кадровима и другим потребама у области радних односа у државним органима.

У Централну кадровску евиденцију уписују се подаци о *државном органу* (назив државног органа и подаци о радним местима у државном органу), о *државним службеницима и намештеницима* (лично име, адреса и јединствени матични број грађана, врста радног односа и датум његовог заснивања; радна места на којима је државни службеник, односно намештеник радио од заснивања радног односа у државном органу; врста и степен стручне спреме, односно образовања, положен државни стручни испит и посебни стручни испит, подаци о верификованим програмима стручног усавршавања, односно похађању и оствареном успеху, посебна знања и други подаци о стручности државног службеника, односно намештеника; језик на коме је стечено основно, средње и високо образовање; године радног искуства и радног стажа, стажа осигурања и стажа осигурања који се рачуна са увећаним трајањем; датум навршења радног века; годишње вредновање радне

успешности; изречене дисциплинске мере и утврђена материјална одговорност; подаци потребни за обрачун плате; подаци везани за престанак радног односа; национална припадност, уколико се државни службеник, односно намештеник добровољно изјасни о овом податку); о *другим лицима који обављају рад у државном органу* (лично име, адреса и јединствени матични број грађана; врста радног ангажовања и датум почетка рада; послови које лице обавља у државном органу; датум престанка рада), али и други подаци одређени законом и другим прописом.

Међутим, у Централној кадровској евиденцији не воде се подаци о полицијским службеницима и државним службеницима који обављају безбедносно-обавештајне послове и послове извршења кривичних санкција, већ органа у којима се обављају ти послови о томе воде посебне евиденције. Такође, у овој евиденцији не воде се подаци о лицима која у складу са овим законом имају положај функционера.

Државни органи дужни су да доставе податке од којих зависи упис у Централну кадровску евиденцију у року од осам дана од дана настанка податка, а уписани подаци доступни су само руководиоцима, лицима која одлучују о правима и дужностима државних службеника и управним инспекторима. При томе, сваки државни службеник, односно лице чији подаци су уписани у Централну кадровску евиденцију има право на увид у оне податке који се односе на њега.

Коришћење података уписаних у Централну кадровску евиденцију уређено је законом, тако да:

- Служба за управљање кадровима користи податке за потребе управљања кадровима у органима државне управе и службама Владе;
- Министарство правде користи податке за потребе управљања кадровима у судовима, јавним тужилаштвима и Државном правобранилаштву;
- државни органи користе податке за потребе управљања кадровима и друге потребе у области радних односа.

Служба за управљање кадровима може вршити обраду података уписаних у Централну кадровску евиденцију у сврху извршавања послова из своје надлежности и у складу са законом који уређује заштиту података о личности.

Евиденција интерног тржишта рада

Евиденцију интерног тржишта рада за државне службенике у свим државним органима води Служба за управљање кадровима. Ова евиденција садржи податке о слободним радним местима, државним службеницима који желе трајни или привремени премештај на друго радно место, податке о нераспоређеним државним службеницима и податке о другим кадровским потребама, осим података о слободним

радним местима полицијских службеника и државних службеника који обављају безбедносно-обавештајне послове и послове извршења кривичних санкција.

Поред тога, Евиденција интерног тржишта рада садржи и податке који се односе на: радна места у државним органима која нису попуњена; податке о нераспоређеним државним службеницима и државним службеницима који желе трајни или привремени премештај (лично име, адреса и јединствени матични број грађана; датум заснивања радног односа; радна места на којима је државни службеник радио од заснивања радног односа у државном органу; врста и степен стручне спреме, односно образовања, положени стручни испити, други облици стручног усавршавања, посебна знања и други подаци о компетенцијама државног службеника; године радног искуства; годишње вредновање радне успешности; изјаву државног службеника на које послове жели трајни или привремени премештај; изречене дисциплинске мере и утврђена материјална одговорност; број решења о нераспоређености, датум почетка статуса нераспоређеног државног службеника и датум до када је државни службеник у статусу нераспоређеног државног службеника).

Подаци о државним службеницима уписују се у Евиденцију интерног тржишта рада из Централне кадровске евиденције, или пријаве података које лично достављају државни службеници, односно државни органи који воде своје евиденције о државним службеницима.

Евиденција интерног тржишта рада може да садржи и податке за службенике у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе који желе трајни премештај у државне органе и који имају право личне пријаве на Евиденцију интерног тржишта рада.

Подаци о кадровским потребама садржани у Евиденцији интерног тржишта рада јавно су доступни, док се подаци о државним службеницима, односно службеницима у Евиденцији интерног тржишта рада воде под шифром која се додељује сваком државном службенику, односно службенику приликом преузимања, односно пријаве података.

13.4. Високи службенички савет

Законом о државним службеницима образован је Високи службенички савет, као посебно тело које прописима који важе за органе државне управе и службе Владе одређује какве се стручне оспособљености, знања и вештине оцењују у изборном поступку и одређује начин њихове провере. Такође, прописује мерила за избор на радна места, доноси кодекс понашања државних службеника, води дисциплински поступак против службеника кога је на положај поставила Влада и врши друге послове одређене Законом о државним службеницима. Прописи Високог службеничког савета објављују се у „Службеном гласнику Републике Србије". Високи службенички савет је самосталан у раду и доноси пословник о своме раду.

Високи службенички савет има једанаест чланова које именује влада на шест година. Пет чланова именују се међу стручњацима из области значајних за рад државне управе, на предлог председника Владе.

Осталих шест чланова именују се међу државним службеницима које на положај поставља Влада, на предлог министра надлежног за послове управе.

Чланови Високог службеничког савета бирају између себе председника Високог службеничког савета, тајним гласањем.

Функционери у државним органима не могу да буду именовани у Високи службенички савет. Исто лице може да буде именовано у Високи службенички савет највише два пута.

Високи службенички савет одлуке доноси већином гласова свих својих чланова. Председнику и члановима високог службеничког савета припада накнада за рад према мерилима одређеним актом Владе. Високи службенички савет има свој печат, према закону којим се уређује печат државних органа.

Дужност члана Високог службеничког савета престаје кад протекне време на које је именован, ако поднесе писмену оставку, навршењем радног века или разрешењем. Уместо члана Високог службеничког савета коме је дужност престала пре времена именује се нови, до окончања мандата Високог службеничког савета.

Члан Високог службеничког савета разрешава се ако несавесно врши своје дужности или ако је осуђен на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним дужности у Високом службеничком савету. Члан Високог службеничког савета који је именован међу државним службеницима разрешава се и ако му престане рад на положају или му коначним решењем буде изречена дисциплинска казна. Против решења о разрешењу жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

13.5. Кодекс понашања државних службеника

Правила етичког понашања државних службеника, али и начин праћења његове примене уређени су Кодексом понашања државних службеника,[156] који доноси Високи службенички савет.

Циљ овог кодекса је да ближе утврди стандарде интегритета и правила понашања државних службеника из органа државне управе, служби Владе и стручних служби управних округа (у даљем тексту: органи) и да обавести јавност о понашању које има право да очекује од државних службеника, а која се односе на следеће:

1) *Поверење јавности* – Државни службеник је дужан да се понаша на начин који доприноси очувању и подстицању поверења јавности у интегритет, непристрасност и ефикасност органа.

---

156 „Службени гласник", бр. 29/08, 30/15, 20/18, 42/18, 80/19 и 32/20.

2) *Законитост и непристрасност у раду* – Државни службеник обавља своју дужност у оквиру датог овлашћења, у складу са законом и другим прописом и поступа по правилима струке и одредбама овог кодекса. У свом раду дужан је да једнако професионално и непристрасно приступа свим странкама, да не даје приоритет било коме из било којих разлога, сем професионалних. Такође, државни службеник не сме да се у приватном животу понаша на начин који га чини пријемчивим утицају других лица који се може одразити на законито и непристрасно вршење дужности, као и да својим понашањем, поступцима или речима подстиче странке на давање, тј. да им ставља до знања да очекује било коју корист, односно не сме да предузима било које радње и поступке који би га довели у зависан положај или у обавезу да врати услугу неком физичком или правном лицу.

3) *Политичка неутралност* – Државни службеник у вршењу своје дужности мора се придржавати начела политичке неутралности и с тим у вези, у службеним просторијама органа државни службеник не сме да:

– носи и истиче обележја политичких странака, нити њихов пропагандни материјал;
– утиче на политичко опредељење других државних службеника и намештеника, нити да на њих врши притисак у вези са подршком политичким странкама, односно политичким субјектима који имају кандидате на изборима;
– користи јавне скупове на којима учествује и сусрете које има као државни службеник у сврху промоције политичких странака, односно политичких субјеката или ради јавног представљања учесника на изборима и њихових изборних програма или позивања бирача да гласају или не гласају за одређене учеснике на изборима;
– користи јавна средства која су му поверена у вршењу послова државног службеника за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење службених просторија, возила и инвентара у сврхе политичке кампање.

4) *Остваривање јавног интереса* – Државни службеник је дужан да при доношењу одлука поступа тако да свакој странци омогући да што лакше заштити и оствари своја права и правне интересе, водећи притом рачуна да то не буде на штету јавног интереса, као и да води рачуна о јавном интересу при вршењу дискреционих овлашћења и да поступа у границама законом датог овлашћења и сагласно циљу због кога је овлашћење дато.

5) *Спречавање сукоба интереса* – У вршењу својих послова државни службеник не сме да дозволи да његов приватни интерес дође у сукоб с јавним интересом и дужан је да води рачуна о стварном или могућем сукобу интереса и предузме мере предвиђене законом ради избегавања сукоба интереса.

6) *Спречавање сукоба интереса при ступању на рад* – Руководилац кадровске јединице органа, односно државни службеник задужен за кадровске послове у органу који нема кадровску јединицу, дужан је да лице које се прима у радни однос у својству државног службеника пре ступања на рад упозна са законом предвиђеним ограничењима и забранама које имају за циљ спречавање сукоба интереса.

7) *Поступање са поклоном* – Државни службеник не сме да прими поклон, нити било какву услугу или другу корист за себе или друга лица у вршењу своје дужности, осим протоколарног или пригодног поклона мање вредности сагласно прописима којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција. Такође, уколико је државном службенику понуђен поклон или нека друга корист дужан је да поклон или другу корист одбије, односно уручен поклон врати, да предузме радње ради идентификације лица и уколико је могуће пронађе сведоке и да одмах, а најкасније у року од 24 сата, о томе сачини службену забелешку и обавести непосредно претпостављеног. Ако је државни службеник у недоумици да ли се понуђени поклон може сматрати пригодним поклоном мање вредности дужан је да о томе затражи мишљење од непосредно претпостављеног.

8) *Поступање са повереним средствима* – Државни службеник је дужан да материјална и финансијска средства која су му поверена у вршењу послова користи наменски, економично и ефикасно, искључиво за обављање послова и да их не користи за приватне сврхе.

9) *Поступање са информацијама* – У вршењу својих послова државни службеник не може захтевати приступ информацијама које му нису потребне за обављање послова, а информације које су му доступне користи на прописани начин. Поред тога, државни службеник не сме да неовлашћено саопштава информације до којих је дошао у обављању својих послова, а у обављању приватних послова државни службеник не сме да користи информације које су му службено доступне ради стицања погодности за себе или с њим повезана лица.

10) *Заштита приватности* – У циљу заштите приватности, државни службеник не сме да износи личне податке из евиденција које се воде о другом државном службенику, осим у законом предвиђеним случајевима.

11) *Опхођење са странкама* – У опхођењу са странкама државни службеник је дужан да: поступа професионално, љубазно и пристојно; покаже заинтересованост и стрпљење, посебно са неуком странком; благовремено и тачно даје податке и информације, у складу са законом и другим прописом; пружа помоћ и даје информације о надлежним органима за поступање по захтевима, као и о правним средствима за заштиту права и интереса; руководи се начелом једнакости и не даје привилегије зависно од било каквих својстава и личних особина странке; с посебном пажњом поступа према особама с инвалидитетом

и другим особама с посебним потребама; поштује личност и достојанство странке.

12) *Опхођење са претпостављенима и другим државним службеницима* – У односима са претпостављеним, подређеним, другим државним службеницима и намештеницима државни службеник поступа с дужном пажњом и поштовањем. Исто тако, државни службеник је дужан да у односу са другим државним службеницима обезбеди потребну сарадњу, не омета процес рада, поспешује професионалне односе и радну атмосферу и да избегава радње које би имале штетне последице по углед органа.

13) *Поступање у кризним и ванредним ситуацијама* – Државни службеник је дужан да се у кризним и ванредним ситуацијама (елементарне несреће и катастрофе, појаве епидемије заразне болести и друго) одговорно понаша и да поштује општа упутства и препоруке тела надлежних за праћење стања и усмеравање и усклађивање активности државних органа, организација и служби у кризној или ванредној ситуацији.

Када је, ради спречавања ширења заразне болести, потребно предузимање посебних мера превенције, државни службеник који руководи државним органом или ужом унутрашњом јединицом у органу дужан је да пословне активности реорганизује и управљање људским ресурсима примери епидемиолошкој ситуацији, те да размотри и предузме мере за смањење преноса заразе међу запосленима, заштиту оних који су изложени већем ризику од штетних здравствених компликација, мере и планове за одржавање пословних процеса у случају да се догоди већи број изостанака од уобичајеног и минимизирање негативних ефеката на друге органе, службе и грађане. Ако ова пословна активност захтева сталну комуникацију са запосленима, рад са странкама, тимски рад и групне сусрете са учесницима неког састанка, потребно је предност дати комуникацији путем телефона, интернета, конференцијских позива и слично, а ако то није могућно, државни службеници су дужни да се придржавају следећих правила:

– да приликом пословних сусрета избегавају руковање и срдачно поздрављање;
– да ограниче групне пословне састанке на максимално до четири особе, а време трајања састанка до максимално 20 минута;
– да за састанке користити веће просторије како би се између учесника омогућила физичка дистанца од барем једног метра;
– да пре почетка и након састанка обезбеде да се просторија проветри и да се дезинфикују радне површине, кваке, коришћена апаратура и слично;
– да се на састанку служи флаширана вода;
– да се рад са странкама временски ограничи, да се приликом рада са странкама користе дезинфекциона средства за руке, маске и друга примерена и препоручена средства.

14) *Очување угледа органа* – Државни службеник на положају дужан је да води рачуна да понашањем на јавном месту не умањи углед положаја и органа и поверење грађана у државну службу.

15) *Стандарди одевања на раду* – Државни службеник је дужан да буде прикладно и уредно одевен, примерено пословима државног службеника и да својим начином одевања на радном месту не нарушава углед државног органа нити изражава своју политичку, верску или другу личну припадност која би могла да доведе у сумњу његову непристрасност и неутралност. Неприкладном одећом сматрају се нарочито: непримерено кратке сукње, блузе са великим деколтеом или танким бретелама, изразито кратке или провидне блузе, кратке панталоне. Непосредни руководилац је дужан да упозори државног службеника који је неприкладно одевен на обавезу поштовања овог кодекса у погледу одевања на радном месту и на могућност покретања дисциплинског поступка у случају поновљене повреде кодекса.

16) *Заштита стандарда понашања и забрана мобинга* – Државни службеник који сматра да се од њега или другог државног службеника тражи да поступи на начин који није у складу са овим кодексом о томе писмено обавештава руководиоца органа и због тога не сме бити стављен у неповољнији положај у односу на друге државне службенике, нити изложен узнемиравању (мобинг) приликом обављања својих дужности и остваривања права у органу.

Стога, сваки државни службеник је дужан да се придржава одредаба Кодекса, а понашање супротно Кодексу представља лакшу повреду радне дужности, осим ако је законом одређено као тежа повреда радне дужности.

Истовремено, органи су дужни да на одговарајући начин (објављивањем на веб-сајту, истицањем на огласној табли и сл.) обавесте грађане о понашању које имају право да очекују од државних службеника и о начину пријема притужби на понашање државних службеника, али и да унапређују начин пријема притужби грађана и начина мерења задовољства грађана пруженим услугама (кроз информисање, омогућавање пријема притужби путем веб-сајта, анкетирање корисника услуга и др.).

С тим у вези, потребно је указати да се притужбе због кршења Кодекса од стране државних службеника могу поднети непосредно Високом службеничком савету, који у поступању по притужби исту прослеђује надлежном органу на изјашњење, најкасније у року од пет дана од дана пријема, а орган је дужан да најкасније у року од 15 дана од дана пријема притужбе обавести Високи службенички савет о основаности притужбе и о предузетим мерама.

Такође, Високи службенички савет прати примену Кодекса понашања државних службеника кроз извештаје које су органи државне управе и службе Владе дужни да достављају овом савету, као и друге потребне

податке и информације неопходне за праћење примене Кодекса и унапређење правила етичког поступања државних службеника.

Ови извештаји достављају се једном годишње, најкасније до 31. јануара за претходну годину и обавезно садрже: број државних службеника у органу, број поднетих притужби грађана на понашање државних службеника, врсте повреда Кодекса понашања државних службеника на које се у притужбама указује, податке о покренутим дисциплинским поступцима и изреченим дисциплинским мерама против државних службеника због повреде Кодекса понашања државних службеника, те оцену нивоа поштовања одредаба Кодекса од стране државних службеника.

Након испитивања извештаја органа о примени Кодекса понашања државних службеника, Високи службенички савет саставља свој извештај, најкасније до 31. марта за претходну годину, који садржи и предлог мера за унапређење поштовања Кодекса. Овај извештај доставља се министарству надлежном за државну управу, ради предузимања одговарајућих мера из његовог делокруга, а, по потреби, и другим органима.

14. Посебна правила о намештеницима

Радна места намештеника разврстава Влада уредбом. Радна места намештеника, услови за запослење на њима и број намештеника одређују се Правилником. Да би се попунило слободно радно место намештеника потребно је да је оно предвиђено Правилником и да се његово попуњавање уклапа у донесени кадровски план.

Намештеник заснива радни однос уговором о раду. Уговор о раду обавезно садржи одредбу према којој послодавац може решењем да промени оне састојке уговора чију једнострану промену закон допушта. О правима и дужностима намештеника решењем одлучује руководилац или државни службеник кога руководилац за то писмено овласти. Намештеник има право на плату, накнаде и друга примања према закону којим се уређују плате у државним органима.

Одредбе Закона о државним службеницима о премештају и распоређивању државних службеника сходно се примењују на намештенике. Решење о премештају, односно распоређивању намештеника замењује по сили закона одговарајуће одредбе уговора о раду. Ако намештеник одбије премештај, односно распоређивање, отказује му се уговор о раду. Намештенику се отказује уговор о раду увек кад услед промене унутрашњег уређења државног органа или уређења система државних органа више не постоји ниједно радно место на које може бити премештен, односно распоређен. Намештеник не може да буде распоређен, односно премештен на радно место државног службеника, осим ако није изабрани кандидат на јавном конкурсу у државном органу.

15. Надлежност управне инспекције

Спровођење Закона о државним службеницима надзире министарство надлежно за послове управе преко управне инспекције. Управни инспектор надзире: 1) усклађеност Правилника са законом и другим прописима; 2) усклађеност попуњавања радних места са Правилником и кадровским планом; 3) законитост спровођења интерног и јавног конкурса; 4) законитост распоређивања, премештаја и напредовања државних службеника; 5) благовременост и правилност достављања података који се уписују у Централну кадровску евиденцију; 6) друга питања у вези с радним односима у државним органима. Управни инспектор дужан је да поступи по свакој представци из своје надлежности и да подносиоца представке обавести о исходу свог поступања.

Ако управни инспектор утврди незаконитост или неправилност у спровођењу закона, других прописа и општих аката, предузима мере на које је овлашћен законом којим се уређује управна инспекција. Управни инспектор може жалбеним комисијама предложити да по основу службеног надзора пониште или укину незаконита коначна решења којима је одлучено о неком праву или дужности државног службеника. Поништај решења о постављању на положај, пријему у радни однос или премештају не утиче на пуноважност аката или радњи које је државни службеник донео или предузео до поништаја решења.

16. Плате државних службеника и намештеника

Законом о платама државних службеника и намештеника уређене су плате, накнаде и друга примања државних службеника и намештеника. Плата државних службеника и намештеника састоји се од основне плате и додатака на плату. У плату се урачунавају и порези и доприноси који се плаћају из плате.

Основна плата се одређује множењем коефицијента са основицом за обрачун и исплату плата. Основица је јединствена и утврђује се за сваку буџетску годину Законом о буџету Републике Србије. Коефицијенти су утврђени Законом о платама државних службеника и намештеника (постоји 13 платних група за државне службенике и шест платних група за намештенике).

Коефицијенти за положаје и извршилачка радна места државних службеника одређују се тиме што се сваки положај и свако извршилачко радно место сврстава у једну од 13 платних група.

Коефицијент за положај одређује се према платној групи у којој се налази положај. У свакој платној групи у коју су сврстана извршилачка радна места државних службеника постоји осам платних разреда. Платни разреди изражавају напредовање на истом извршилачком радном месту. Коефицијент за извршилачко радно место одређује се

према платном разреду платне групе у којој се налази извршилачко радно место. Државном службенику који ступа на радно место руководиоца унутрашње јединице увећава се коефицијент за два платна разреда. Коефицијенти за радна места намештеника одређују се тиме што се свако радно место намештеника сврстава у једну од шест платних група.

Државни службеници и намештеници имају право на додатак на основну плату: за време проведено у радном односу (минули рад), за рад ноћу, за рад на дан празника који није радни дан, за прековремени рад и за приправност. Државни службеници имају право и на додатак за додатно оптерећење на раду (за обављање послова који нису у опису њиховог радног места). Државни службеник који ради на положају има право само на додатак за време проведено у радном односу.

Државни службеници и намештеници имају право и на накнаду плате, на накнаду трошкова и на друга примања, у складу са Законом о платама државних службеника и намештеника, другим прописима и посебним колективним уговором за државне органе.

III. РАДНИ ОДНОСИ У ОРГАНИМА АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ И ОРГАНИМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

На радне односе у органима аутономних покрајина и органима локалне самоуправе од 1. децембра 2016. године примењује се Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Овим законом се уређују права и дужности из радног односа запослених у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе. Одредбе овог закона сходно се примењују на запослене у органима градских општина, као и службама и организацијама које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, према посебном закону. У смислу овог закона службама и организацијама сматрају се стручне службе и посебне организације које су основане за обављање послова управе. Одредбе овог закона се не примењују на запослене у привредним друштвима, предузећима, установама, јавним агенцијама, фондовима и фондацијама које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, према посебном пропису.

Основна правила о радним односима у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Запосленима, у смислу овог закона, сматрају се функционери који, на основу законом или покрајинским прописом утврђене обавезе или овлашћења, заснивају радни однос ради вршења дужности, службеници и намештеници. Функционер је изабрано, именовано, односно постављено лице у органима

аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно у органима градске општине, као и у службама и организацијама које они оснивају према посебном пропису. Службеник је запослено лице које професионално обавља стручне послове из надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или с њима повезане опште правне послове, информатичке, материјално-финансијске, рачуноводствене и административне послове. Службеник је запослено лице на извршилачком радном месту, као и на радном месту службеника на положају. Намештеник је лице које заснива радни однос ради обављања пратећих, помоћно-техничких послова у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе.

Послодавац функционера, службеника и намештеника. Послодавац функционера, службеника и намештеника у аутономној покрајини је аутономна покрајина, док је у јединицама локалне самоуправе послодавац јединица локалне самоуправе. За функционере у аутономним покрајинама права и дужности у име послодавца врши скупштина аутономне покрајине, односно радно тело скупштине утврђено статутом или актом скупштине којим се уређује надлежност. За функционере у јединицама локалне самоуправе права и дужности послодавца врши скупштина града, општине или градске општине. За службенике на положају у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе права и дужности у име послодавца врши орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе надлежан за постављање службеника на положају.

Остваривање права из радног односа. Права из радног односа, уређена Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, запослени остварују код послодавца. На права и дужности функционера и службеника који нису уређени овим или посебним законом или другим прописом примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор за јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: посебан колективни уговор), као и колективни уговор код послодавца. На права и дужности из радног односа код намештеника примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор, ако овим или посебним законом није другачије одређено. Посебан колективни уговор на територији Републике Србије закључују Влада, удружење послодаваца и репрезентативни синдикати основани за територију Републике Србије. Удружење послодаваца је удружење које представља више од једне трећине јединица локалне самоуправе које запошљава најмање 20% запослених и регистровано је у складу са законом. Колективни уговор код послодавца закључују послодавац и репрезентативни синдикат код послодавца. Овим уговором се не могу уговарати плате запослених.

Радни однос у аутономној покрајини, односно јединици локалне самоуправе, заснива се, по правилу, на неодређено време. Радни однос

се може засновати и за време чије трајање је унапред одређено (радни однос на одређено време): 1) ради замене одсутног запосленог до његовог повратка; 2) због привременог повећаног обима посла, који постојећи број запослених не може да изврши, најдуже на шест месеци у току једне календарске године; 3) на радним местима у кабинету изабраног лица у органу аутономне покрајине, док траје дужност тог изабраног лица; 4) на радним местима у кабинету градоначелника града Београда, председника Скупштине града Београда, док траје дужност тих лица; 5) на радним местима у кабинету градоначелника, председника општине или председника градске општине, док траје дужност тих изабраних лица; 6) ради учешћа у припреми или реализацији одређеног пројекта, најдуже до завршетка пројекта; 7) ради обуке приправника, за време трајања приправничког стажа.

Радни однос на одређено време не може да прерасте у радни однос на неодређено време, изузев приправнику, кад положи државни стручни испит.

Приправник. Приправник је лице које послодавац прима у радни однос на одређено време ради оспособљавања за самосталан рад у струци, односно самостално обављање посла. Послодавац може засновати радни однос са приправником ако постоји слободно радно место у складу са Кадровским планом и ако лице са којим заснива такав радни однос има образовање које је прописано као услов за рад на том радном месту. Својство приправника може стећи лице које није било у радном односу, као и лице које је провело на раду време краће од времена утврђеног за приправнички стаж с тим степеном образовања. Приправник заснива радни однос на одређено време, после спроведеног јавног конкурса.

Приправнички стаж за приправнике са високим образовањем стеченим на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету траје једну годину. Приправнички стаж за приправника са високим образовањем стеченим на основним академским студијама у обиму од најмање 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године траје девет месеци. Приправнички стаж за приправнике са стеченим средњим образовањем у четворогодишњем трајању траје шест месеци. За време трајања приправничког стажа приправник остварује права, обавезе и одговорности из радног односа у складу са законом.

За време приправничког стажа приправник се налази на стручној обуци која се изводи по програму који утврђује послодавац. За време трајања стручне обуке приправник се путем практичног рада и учења

упознаје са пословима радног места на које се, након полагања државног стручног испита, распоређује ако су за то испуњени услови. Приправник је дужан да положи државни стручни испит до окончања приправничког стажа. Приправнику који не положи државни стручни испит престаје радни однос. Када положи државни стручни испит, приправник може да настави рад на неодређено време ако су испуњени други, прописима утврђени услови.

Врсте радних места службеника. Радна места службеника се деле на положаје и извршилачка радна места, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности. Радна места службеника, услови за запослење на њима и број службеника одређују се Правилником о организацији и систематизацији радних места (у даљем тексту: Правилник). Да би се попунило слободно радно место службеника, потребно је да је оно предвиђено Правилником и да је његово попуњавање предвиђено Кадровским планом. Положај је радно место на коме службеник има овлашћења и одговорности у вези са руковођењем и усклађивањем рада органа, службе или организације аутономне покрајине, односно градске, општинске управе или управе градске општине.

У Аутономној покрајини Војводини положаји, у смислу одредаба овог закона, јесу радна места: подсекретар покрајинског секретаријата, помоћник секретара у покрајинском секретаријату, помоћник директора покрајинске посебне управне организације, директор и помоћник директора службе и управе коју оснива Покрајинска влада и помоћник секретара Покрајинске владе. У јединици локалне самоуправе и градској општини положаји, у смислу одредаба овог закона, јесу радна места начелника градске, општинске, односно управе градске општине и њихових заменика (у даљем тексту: начелник управе). У граду Београду, ако је градска управа организована као јединствен орган, положаји, у смислу одредаба овог закона, јесу радна места: начелник градске управе града Београда, његови заменици (секретар секретаријата градске управе града Београда) и подсекретар секретаријата (у даљем тексту: начелник управе).

Службеника на положају у органима и службама аутономне покрајине поставља и разрешава надлежни орган аутономне покрајине, у складу са покрајинским прописима. Градско, односно општинско веће (у даљем тексту: Веће) поставља и разрешава начелника управе и заменика начелника управе. Службеника на положају у управи градске општине поставља и разрешава орган утврђен прописима града.

Службенику престаје рад на положају:

1) протеком времена на које је постављен;
2) подношењем писмене оставке;
3) ступањем на функцију у државном органу, органу аутономне покрајине или органу јединице локалне самоуправе;

4) укидањем јединице локалне самоуправе, односно градске општине;
5) укидањем органа управе, односно секретаријата Градске управе града Београда;
6) укидањем покрајинског органа, службе или организације;
7) даном навршења 65. године живота ако има најмање 15 година стажа осигурања;
8) ако му радни однос престане његовим писменим отказом;
9) разрешењем;
10) укидањем положаја.

Престанак рада на положају утврђује се решењем које доноси орган надлежан за постављење службеника, у року од осам дана од дана наступања разлога због којих је рад на положају престао. Решење садржи образложење са разлозима због којих је рад на положају престао и дан кад је престао рад на положају. Против решења жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

Одговорност службеника за штету. Службеник је одговоран за штету коју на раду или у вези с радом намерно или из крајње непажње проузрокује послодавцу. Постојање штете, висину штете и околности под којима је штета проузрокована утврђује послодавац или лице које он за то писмено овласти. Ако би утврђивање висине штете проузроковало несразмерне трошкове, висина штете може да се одреди у паушалном износу. Ако службеник одбије да надокнади штету, право на надокнаду штете може да се оствари у парничном поступку. Послодавац и службеник могу да закључе писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе. Службеник се ослобађа од одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога непосредног руководиоца ако му је писменим путем саопштио да извршење налога може да проузрокује штету.

За штету коју службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара послодавац. Ако послодавац оштећеном надокнади штету коју је службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да од службеника захтева накнаду плаћеног износа у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете. Оштећено лице има право да накнаду штете захтева и непосредно од службеника, ако је он штету проузроковао намерно.

Послодавац одговара за штету проузроковану службенику на раду или у вези с радом, према општим правилима облигационог права. Послодавац и службеник могу да закључе писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе. Ако послодавац одбије да надокнади штету, право на надокнаду штете може да се оствари у парничном поступку.

Одредбе овог закона о одговорности службеника за штету сходно се примењују и на намештенике.

Престанак радног односа. Службенику престаје радни однос: 1) протеком времена на које је заснован; 2) споразумом; 3) отказом; 4) по сили закона; 5) на други начин одређен овим или посебним законом. Службенику на положају, по спроведеној иницијативи за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције, радни однос престаје даном коначности решења којим се утврђује престанак рада на положају. Радни однос на одређено време престаје протеком времена на које је заснован. Жалба не одлаже извршење решења којим је утврђен престанак радног односа заснованог на одређено време. Послодавац и службеник могу да закључе писмени споразум о престанку радног односа службеника. Писменим споразумом одређује се и дан када престаје радни однос. Службенику на положају радни однос не може да престане писменим споразумом.

Службеник може да поднесе писмени отказ најмање 15 дана пре дана који је у писменом отказу означио као дан престанка радног односа. Службеник на положају писмени отказ подноси органу надлежном за његово постављење. Послодавац отказом раскида радни однос службенику ако: 1) одбије премештај или распоређивање када за њих није потребна сагласност службеника или неоправдано не ступи на радно место на које је премештен или распоређен; 2) не задовољи на пробном раду; 3) после престанка разлога за мировање радног односа не ступи на рад у року од 15 дана; 4) не положи државни или посебан стручни испит; 5) учини тежу повреду радне дужности за коју му је изречена мера престанка радног односа. Радни однос престаје кад решење о престанку радног односа постане коначно.

Службенику престаје радни однос по сили закона: 1) даном навршења 65 година живота ако има најмање 15 година стажа осигурања; 2) ако правноснажно буде осуђен на безусловну казну затвора од најмање шест месеци – даном правноснажности пресуде; 3) ако је нераспоређен, а не буде премештен на друго радно место – наредног дана од протека два месеца откад је постао нераспоређен; 4) ако не положи државни стручни испит према плану и програму за степен стручне спреме који је стекао додатним образовањем; 5) ако му на ванредном оцењивању решењем буде одређена оцена „не задовољава". Поред наведених разлога, службенику радни однос престаје и из других разлога предвиђених општим прописима о раду којима се уређује престанак радног односа независно од воље запосленог и воље послодавца.

О томе да је службенику престао радни однос по сили закона послодавац доноси решење којим утврђује разлог због кога је радни однос престао и дан кад је радни однос престао. Против решења жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

Заштита права службеника. Акт којим се одлучује о правима, обавезама и одговорностима службеника из радног односа доноси се у

форми решења, сагласно закону којим се уређује општи управни поступак и има карактер управног акта, ако овим законом није друкчије одређено. Ради заштите својих права службеник се може обратити органу државне управе надлежном за послове управне инспекције. Управни инспектор дужан је да поступи по свакој представци из своје надлежности и да подносиоца представке обавести о исходу свог поступања. Ако управни инспектор утврди незаконитост или неправилност у спровођењу закона, других прописа и општих аката, предузима мере на које је овлашћен овим законом, као и законом којим се уређује управна инспекција. Управни инспектор може жалбеној комисији предложити да по основу службеног надзора поништи или укине незаконито коначно решење којим је одлучено о неком праву или дужности службеника. Поништај решења о постављењу на положај, пријему у радни однос или премештају не утиче на пуноважност аката или радњи које је службеник донео или предузео до поништаја решења.[157]

Кодекс понашања службеника и намештеника. Кодекс понашања службеника и намештеника у органима аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, у име послодавца доноси Скупштина аутономне покрајине односно јединице локалне самоуправе.[158]

Наведено претпоставља да свака јединица локалне самоуправе доноси кодекс понашања службеника и намештеника у органима јединице локалне самоуправе и с тим у вези, потребно је нагласити да су до сада донети кодекси понашања службеника и намештеника у појединим јединицама локалне самоуправе обухватили уређење сврхе/циља кодекса, основних принципа и правила кодекса и праћење примене кодекса.

Кодексом понашања службеника и намештеника у органима Аутономне покрајине Војводине[159] на јединственим основама уређују се правила етичког понашања службеника и намештеника у органима Аутономне покрајине Војводине, службама и организацијама које оснива надлежни орган Аутономне покрајине Војводине и начин праћења његове примене.

---

157 Заштита права службеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе може се остваривати и пред жалбеном комисијом, чији је правни режим такође уређен Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (чл. 172–183), а за службенике у органима аутономне покрајине још и посебном Скупштинском одлуком о Жалбеној комисији АП Војводине („Службени лист АП Војводине“, бр. 18/19 и 21/19).

158 Стална конференција градова и општина у циљу пружања нормативне подршке градовима/општинама у примени Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, припремила је Модел Кодекса понашања службеника и намештеника за градове/општине. У припреми овог Модела СКГО је обавила консултације са Министарством државне управе и локалне самоуправе и са члановима СКГО Мреже начелника управа градова/општина и управа градских општина и Мреже за управљање људским ресурсима.

159 „Службени лист АП Војводине“, број 18/19.

Циљ Кодекса је утврђивање правила понашања запослених у органима Аутономне покрајине Војводине, као и упознавање јавности о понашању које има право да очекује од запослених, а због успостављања односа трајног поверења грађана.

У односу на циљ, општи принципи и правила кодекса којих се морају придржавати запсослени у органима Аутономне покрајине Војводине, односе се на:

1) *Законитост и непристрасност у раду* – Запослени је дужан да своју дужност обавља у оквиру датог овлашћења, у складу са законом и другим прописом и поступа по правилима струке и одредбама Кодекса, као и да у свом раду једнако професионално и непристрасно приступа свим странкама, да не даје приоритет било коме из било којих разлога, сем професионалних. Исто тако, запослени не сме својим понашањем, поступцима или речима да подстиче странке на давање, тј. да им ставља до знања да очекује било коју корист, односно не сме да предузима било које радње и поступке који би га довели у зависан положај или у обавезу да врати услугу неком физичком или правном лицу.

2) *Политичка неутралност* – Запослени се у вршењу своје дужности придржава начела политичке неутралности, а у службеним просторијама органа запослени не сме да носи и истиче обележја политичких странака, нити њихов пропагандни материјал или утиче на политичко опредељење других запослених.

3) *Остваривање јавног интереса* – Запослени је дужан да при доношењу одлука поступа тако да свакој странци омогући да што лакше заштити и оствари своја права и правне интересе, водећи притом рачуна да то не буде на штету јавног интереса, да води рачуна о јавном интересу при вршењу дискреционих овлашћења и да поступа у границама законом датог овлашћења и сагласно циљу због кога је овлашћење дато.

4) *Спречавање сукоба интереса* – Запослени је дужан да води рачуна о стварном или могућем сукобу интереса и да предузме мере предвиђене законом, ради избегавања сукоба интереса. У вршењу својих послова запослени, такође, не сме да дозволи да његов приватни интерес дође у сукоб с јавним интересом.

5) *Спречавање сукоба интереса при ступању на рад* – Руководилац кадровске јединице органа, односно запослени задужен за кадровске послове у органу који нема кадровску јединицу, дужан је да лице које се прима у радни однос, пре ступања на рад, упозна са законом предвиђеним ограничењима и забранама којима је циљ спречавање сукоба интереса.

6) *Поступање са поклоном* – Запослени не сме да прими поклон, нити било какву услугу или другу корист за себе или друга лица у вршењу своје дужности, осим протоколарног или пригодног поклона мање вредности сагласно прописима којима се уређује спречавање

сукоба интереса при вршењу јавних функција. Уколико је запосленом понуђен поклон или нека друга корист дужан је да поклон или другу корист одбије, односно уручен поклон врати, да предузме радње ради идентификације лица и пронађе сведоке и да одмах, а најкасније у року од 24 сата, о томе сачини службену забелешку и обавести непосредно претпостављеног. Ако је запослени у недоумици да ли се понуђени поклон може сматрати пригодним поклоном мање вредности, дужан је да о томе затражи мишљење од непосредно претпостављеног.

7) *Поступање с повереним средствима* – Запослени је дужан да материјална и финансијска средства која су му поверена у вршењу послова користи наменски, економично и ефикасно, искључиво за обављање послова и да их не користи за приватне сврхе.

8) *Поступање са информацијама* – Запослени не може захтевати приступ информацијама које му нису потребне за обављање својих послова, а информације које су му доступне дужан је да користи на прописани начин, односно не сме да неовлашћено саопштава информације до којих је дошао у обављању својих послова или да у обављању приватних послова користи информације које су му службено доступне ради стицања погодности за себе или с њим повезана лица.

9) *Заштита приватности* – Ради заштите приватности, запослени не сме да износи личне податке из евиденција које се воде о другом запосленом, осим у законом предвиђеним случајевима.

10) *Опхођење са странкама* – У опхођењу са странкама запослени је дужан да: поступа професионално, љубазно и пристојно; покаже заинтересованост и стрпљење, посебно с неуком странком; благовремено и тачно даје податке и информације, у складу са законом и другим прописом; пружа помоћ и даје информације о надлежним органима за поступање по захтевима, као и о правним средствима за заштиту права и интереса; руководи се начелом једнакости и не даје привилегије зависно од било каквих својстава и личних особина странке; с посебном пажњом поступа према особама са инвалидитетом и другим особама с посебним потребама; поштује личност и достојанство странке.

11) *Опхођење с претпостављенима и другим запосленима* – У односима с претпостављеним, подређеним, другим запосленима, запослени поступа с дужном пажњом и поштовањем. Запослени је дужан да у односу са другим запосленима омогући потребну сарадњу, да не омета процес рада, поспешује професионалне односе и радну атмосферу и да избегава радње које би имале штетне последице по углед органа.

12) *Очување угледа органа Аутономне покрајине Војводине* – Службеник на положају дужан је да води рачуна о томе да понашањем на јавном месту не умањи углед положаја и органа и поверење грађана у органе Аутономне покрајине Војводине.

13) *Стандарди одевања на раду* – Запослени је дужан да буде прикладно и уредно одевен, дајући предност пословном стилу облачења,

избегавајући непристојну и провокативну одећу, а нарочито у ситуацијама када представља органе Аутономне покрајине Војводине пред другим органима и грађанима.

14) Запосленог који је неприкладно одевен непосредни руководилац упозориће на обавезу поштовања Кодекса у погледу одевања на радном месту и на могућност покретања дисциплинског поступка у случају поновљене повреде Кодекса.

15) *Заштита стандарда понашања и забрана мобинга* – Запослени који сматра да се од њега или од другог запосленог тражи да поступи на начин који није у складу са Кодексом о томе писмено обавештава руководиоца органа и због тога не сме бити стављен у неповољнији положај у односу на друге запослене, нити изложен узнемиравању (мобингу) приликом обављања својих дужности и остваривања права у органу.

16) *Поштовање радног времена* – Запослени је дужан да поштује прописано радно време.

Запослени су дужни да се придржавају одредаба Кодекса, а органи Аутономне покрајине Војводине дужни су да Покрајинском заштитнику грађана – омбудсману поднесу Извештај о примени правила Кодекса, једном годишње, најкасније до 31. јануара за претходну годину. Овај извештај обавезно садржи: број запослених у органу, број поднетих притужби грађана на понашање запослених, врсте повреда овог кодекса на које се у притужбама указује, податке о покренутим дисциплинским поступцима и изреченим дисциплинским мерама против запослених због повреде Кодекса, те оцену нивоа поштовања одредби Кодекса од стране запослених.

Кодекс се истиче на огласној табли у органима Аутономне покрајине Војводине и објављује на интернет страници органа Аутономне покрајине Војводине.

Надлежност управне инспекције. Надзор над применом Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе врши орган државне управе надлежан за локалну самоуправу. Инспекцијски надзор врши орган државне управе надлежан за послове управне инспекције преко управних инспектора.

IV. ОПШТИ ПРОПИСИ О РАДУ – ЗАКОН О РАДУ

Као што је речено, на државне службенике се не примењују општи прописи о раду, осим на она права и обавезе из радног односа које нису уређене Законом о државним службеницима. Међутим, на намештенике се примењује Закон о раду, осим ако Законом о државним службеницима није другачије одређено.

Под радним односом се подразумева однос по основу рада који се, по општим прописима, заснива уговором о раду, који закључују запослени и послодавац. Према томе, радни однос настаје као добровољни однос између запосленог и послодавца, а његову садржину чине права, обавезе и одговорности запосленог и послодавца, који су утврђени законом, колективним уговором или другим актом.

Запослени је физичко лице које је у радном односу код послодавца. Послодавац је домаће, односно страно правно или физичко лице које запошљава, односно радно ангажује једно или више лица. Под правним лицем као послодавцем подразумева се сваки организациони облик који има својство правног субјекта, односно могућност да буде носилац права, обавеза и одговорности (нпр. привредна друштва, банке, јавна предузећа, установе и др.). Послодавац је и држава, јединица територијалне аутономије и локална самоуправа, што значи да се радним односом сматра и однос по основу рада између запосленог и државе (или јединице територијалне аутономије, односно локалне самоуправе) као послодавца, а који се заснива актом надлежног органа. Послодавац може бити и физичко лице (нпр. ако заснује радни однос са кућним помоћним особљем или ако као предузетник запосли раднике).

Садржину радног односа, заснованог уговором о раду, чине права, обавезе и одговорности запосленог и послодавца.

1. Права запослених

Запослени имају следећа основна индивидуална (појединачна) права: 1) право на одговарајућу зараду; 2) право на безбедност и здравље на раду; 3) право на здравствену заштиту; 4) право на заштиту личног интегритета (ово право се односи како на заштиту телесног, тако и на заштиту моралног интегритета); 5) достојанство личности и друга права у случају болести, смањења или губитка радне способности и старости; 6) право на материјално обезбеђење за време привремене незапослености; 7) право на друге облике заштите у складу са законом и општим актом, односно уговором о раду.

Одређене категорије запослених имају право на посебну заштиту, а то су: запослена жена – за време трудноће и порођаја; запослени ради неге детета; запослени млађи од 18 година живота; запослени инвалид.

Запослени имају следећа основна колективна права из радног односа, која остварују непосредно, односно преко својих представника: 1) право на удруживање; 2) право на учешће у преговорима за закључивање колективних уговора; 3) право на мирно решавање колективних и индивидуалних радних спорова; 4) право на консултовање, информисање и изражавање својих ставова о битним питањима у области рада.

2. Обавезе запослених

Запослени је дужан да: 1) савесно и одговорно обавља послове на којима ради; 2) поштује организацију рада и пословања код послодавца, као и услове и правила послодавца у вези са испуњавањем уговорних и других обавеза из радног односа; 3) обавести послодавца о битним околностима које утичу или би могле да утичу на обављање послова утврђених уговором о раду; 4) обавести послодавца о свакој врсти потенцијалне опасности за живот и здравље и настанак материјалне штете.

3. Обавезе послодавца

Послодавац је дужан да: 1) запосленом за обављени рад исплати зараду; 2) запосленом обезбеди услове рада и организује рад ради безбедности и заштите живота и здравља на раду; 3) запосленом пружи обавештење о условима рада, организацији рада, правилима рада и пословања, као и о правима и обавезама које произлазе из прописа о раду и прописа о безбедности и заштити живота и здравља на раду; 4) запосленом обезбеди обављање послова утврђених уговором о раду; 5) затражи мишљење синдиката у случајевима утврђеним законом, а код послодавца код кога није образован синдикат, од представника кога одреде запослени.

Заједничка обавеза за послодавца и запосленог јесте обавеза да се придржавају права и обавеза утврђених законом, општим актом и уговором о раду.

4. Забрана дискриминације

Забрањена је непосредна и посредна дискриминација лица која траже запослење, као и запослених, с обзиром на пол, рођење, језик, расу, боју коже, старост, трудноћу, здравствено стање, односно инвалидност, националну припадност, вероисповест, брачни статус, породичне обавезе, сексуално опредељење, политичко или друго уверење, социјално порекло, имовинско стање, чланство у политичким организацијама, синдикатима или неко друго лично својство. Дискриминација је забрањена у односу на: 1) услове за запошљавање и избор кандидата за обављање одређеног посла; 2) услове рада и сва права из радног односа; 3) образовање, оспособљавање и усавршавање; 4) напредовање на послу; 5) отказ уговора о раду. Одредбе уговора о раду којима се утврђује дискриминација ништаве су.

Забрањено је и узнемиравање као вид забране дискриминације. Закон о раду разликује опште узнемиравање (нежељено понашање узроковано неким од основа дискриминације којим се вређа достојанство запосленог или лица које тражи запослење) и сексуално

узнемиравање (понашање којим се вређа достојанство запосленог или лица које тражи запослење, у сфери полног живота).

Не сматра се дискриминацијом прављење разлике, искључење или давање првенства у односу на одређени посао када је природа посла таква или се посао обавља у таквим условима да карактеристике повезане са неким од основа дискриминације представљају стварни и одлучујући услов обављања посла, и да је сврха која се тиме жели постићи оправдана.

Жртва дискриминације има право да пред надлежним судом покрене поступак за накнаду штете, у складу са законом, на основу члана 23. Закона о раду. Ако је у току поступка тужилац учинио вероватним да је извршена дискриминација у смислу овог закона, терет доказивања да није било понашања које представља дискриминацију је на туженом.

5. Заснивање радног односа

Услови за заснивање радног односа. Радни однос може да се заснује са лицем које има најмање 15 година живота и испуњава друге услове за рад на одређеним пословима, утврђене законом, односно правилником о организацији и систематизацији послова (у даљем тексту: правилник). Лице са навршених 15 година живота, и поред тога што је малолетно, ступањем у радни однос стиче сва права и преузима све обавезе из радног односа.

Правилником се утврђују организациони делови код послодавца, назив и опис послова, врста и степен захтеване стручне спреме, односно образовања, и други посебни услови за рад на тим пословима, а може да се утврди и број извршилаца. За рад на одређеним пословима, изузетно, могу да се утврде највише два узастопна степена стручне спреме, односно образовања у складу са законом. Правилник доноси надлежни орган код послодавца, односно лице утврђено законом или општим актом послодаваца. Обавеза доношења правилника не односи се на послодавца који има 10 и мање запослених.

Услови за заснивање радног односа са лицем млађим од 18 година. Радни однос са лицем млађим од 18 година живота може да се заснује уз писмену сагласност родитеља, усвојиоца или стараоца, ако такав рад не угрожава његово здравље, морал и образовање, односно ако такав рад није забрањен законом. Лице млађе од 18 година живота може да заснује радни однос само на основу налаза надлежног здравственог органа којим се потврђује да је способно за обављање послова за које заснива радни однос и да такви послови нису штетни за његово здравље.

Услови за заснивање радног односа с инвалидним лицем. Инвалидна лица заснивају радни однос под условима и на начин утврђен Законом о раду, ако посебним законом није друкчије одређено.

Услови за заснивање радног односа са страним држављанима и лицима без држављанства. Страни држављанин или лице без држављанства може да заснује радни однос под условима утврђеним Законом о раду и посебним законом. Дакле, то лице може да заснује радни однос ако испуњава опште и посебне услове које мора да испуњава и домаћи држављанин и ако испуњава посебне услове предвиђене посебним Законом о условима за заснивање радног односа са страним држављанима. По том закону странац може да заснује радни однос: 1) ако има одобрење за стално настањење, односно за привремени боравак у Републици Србији и 2) ако је добио одобрење за заснивање радног односа, при чему ово одобрење није потребно ако странац заснива радни однос за обављање стручних послова утврђених уговором о пословно-техничкој сарадњи, о дугорочној производној кооперацији, о преносу технологије и о страним улагањима.

Начин заснивања радног односа. Кандидат који тражи запослење дужан је да, приликом заснивања радног односа, послодавцу достави исправе и друге доказе о испуњености услова за рад на пословима за које заснива радни однос, утврђених правилником. Послодавац не може од кандидата да захтева податке о породичном, односно брачном статусу и планирању породице, односно достављање исправа и других доказа који нису од непосредног значаја за обављање послова за које заснива радни однос. Послодавац не може да условљава заснивање радног односа тестом трудноће, осим ако се ради о пословима код којих постоји знатан ризик за здравље жене и детета утврђен од стране надлежног здравственог органа. Такође, не може условљавати заснивање радног односа претходним давањем изјаве (која би била „ковертирана”) о отказу уговора о раду од стране кандидата. Послодавац је дужан да, пре закључивања уговора о раду, кандидата обавести о послу, условима рада, правима и обавезама из радног односа и правилима из члана 15. тачка 2) Закона о раду.

Уговор о раду. Радни однос се заснива уговором о раду, а тај уговор закључују послодавац и запослени. Уговор о раду се сматра закљученим кад га потпишу запослени и послодавац. Уговор о раду може да се закључи: 1) на неодређено време (у том случају се и радни однос заснива на неодређено време); 2) на одређено време (у том случају се и радни однос заснива на одређено време). Ако уговором о раду није утврђено време на које се закључује, онда се сматра да је закључен на неодређено време.

Уговор о раду закључује се пре ступања запосленог на рад, у писменом облику. Ако послодавац са запосленим не закључи уговор о раду пре ступања запосленог на рад, сматра се да је запослени, даном ступања на рад, засновао радни однос на неодређено време. Уговор о раду сматра се закљученим када га потпишу запослени и послодавац.

Законом о раду прописани су обавезни елементи уговора о раду, а то су: назив и седиште послодавца; лично име и презиме запосленог, место

пребивалишта, односно боравишта запосленог; врста и степен стручне спреме, односно образовања запосленог, који су услов за обављање послова за које се закључује уговор о раду; назив и опис послова које запослени треба да обавља; место рада; врсту радног односа (на неодређено или одређено време); трајање уговора о раду на одређено време и основ за заснивање радног односа на одређено време; дан почетка рада; радно време (пуно, непуно или скраћено); новчани износ основне зараде на дан закључења уговора о раду; елементи за утврђивање основне зараде, радног учинка, накнаде зараде, увећане зараде и других примања запосленог; рокови за исплату зараде и других примања на која запослени има право; трајање дневног и недељног радног времена.

Уговором о раду могу да се уговоре и друга права и обавезе, а на права и обавезе који нису утврђени уговором о раду примењују се одговарајуће одредбе закона и општег акта.

Ступање на рад. Запослени остварује права и обавезе из радног односа даном ступања на рад. Ако запослени не ступи на рад даном утврђеним уговором о раду, сматра се да није засновао радни однос, осим ако је спречен да ступи на рад из оправданих разлога или ако се послодавац и запослени друкчије договоре.

Посредовање у запошљавању. Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености утврђени су послови које обавља Национална служба за запошљавање, односно агенције за запошљавање, а који се односе на повезивање лица које тражи запослење са послодавцем ради заснивања радног односа или другог радног ангажовања. У погледу агенција важи ограничење да агенција не може да се бави запошљавањем малолетних лица, као ни запошљавањем на пословима са повећаним ризиком, у складу са прописима који уређују одговарајућу област, те да не може за време штрајка да посредује у запошљавању на пословима учесника штрајка, осим ако није обезбеђен минимум процеса рада у складу са законом.

Послови посредовања у запошљавању обухватају: повезивање понуде и тражње на тржишту рада; прелиминарну селекцију лица која траже запослење, узимајући у обзир услове за рад на одређеном послу код послодавца, као и врсту и ниво образовања, занимање, знања и вештине и радно искуство лица које тражи запослење; саветовање усмерено на избор одговарајућих послова и технике активног тражења посла; утврђивање индивидуалног плана запошљавања са незапосленим; упућивање лица које тражи запослење послодавцу ради избора за заснивање радног односа или другог радног ангажовања. Незапослени, у складу са законом, има право на накнаду трошкова слања пријаве за запослење, као и трошкова јавног превоза ради разговора о запошљавању са послодавцем.

Обавеза послодавца да потребу за запошљавањем пријави Националној служби за запошљавање више не постоји. Послодавац може да захтева да Национална служба за запошљавање или агенција

за запошљавање непосредно понуди избор лица за заснивање радног односа, али он самостално одлучује о избору и има право да запосли лице без посредовања Националне службе за запошљавање, односно без посредовања агенције.

6. Врсте радног односа

Уговор о раду може да се закључи на неодређено или одређено време. Уговор о раду у коме није утврђено време на које се закључује сматра се уговором о раду на неодређено време.

Радни однос на одређено време. Радни однос на одређено време има ограничен рок трајања, односно заснива се на време чије је трајање унапред одређено. Док радни однос траје, запослени који је засновао радни однос на одређено време има иста права, обавезе и одговорности као и запослени који је засновао радни однос на неодређено време. Уговор о раду може да се закључи на одређено време, за заснивање радног односа чије је трајање унапред одређено објективним разлозима који су оправдани роком или извршењем одређеног посла или наступањем одређеног догађаја, за време трајања тих потреба.

Послодавац може закључити један или више уговора о раду из става 1. овог члана на основу којих се радни однос са истим запосленим заснива за период који са прекидима или без прекида не може бити дужи од 24 месеца.

Прекид краћи од 30 дана не сматра се прекидом периода из става 2. овог члана

Изузетно од става 2. овог члана, уговор о раду на одређено време може да се закључи:

1) ако је то потребно због замене привремено одсутног запосленог, до његовог повратка;
2) за рад на пројекту чије је време унапред одређено, најдуже до завршетка пројекта;
3) са страним држављанином, на основу дозволе за рад у складу са законом, најдуже до истека рока на који је издата дозвола;
4) за рад на пословима код новооснованог послодавца чији упис у регистар код надлежног органа у моменту закључења уговора о раду није старији од једне године, на време чије укупно трајање није дуже од 36 месеци;
5) са незапосленим коме до испуњења једног од услова за остваривање права на старосну пензију недостаје до пет година, најдуже до испуњења услова, у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању.

Послодавац може са истим запосленим да закључи нови уговор о раду на одређено време по истеку рока из става 4. тач. 1–3) овог члана по истом, односно другом правном основу, у складу са овим чланом.

Ако је уговор о раду на одређено време закључен супротно одредбама овог закона или ако запослени остане да ради код послодавца најмање пет радних дана по истеку времена за које је уговор закључен, сматра се да је радни однос заснован на неодређено време.

Пробни рад. Уговором о раду може да се уговори пробни рад, који може да траје најдуже шест месеци. За време пробног рада послодавац и запослени могу један другоме отказати уговор о раду са отказним роком који не може бити краћи од пет радних дана. Запосленом који за време пробног рада није показао одговарајуће радне и стручне способности престаје радни однос даном истека рока одређеног уговором о раду.

Радни однос за обављање послова са повећаним ризиком. Уговор о раду може да се закључи за послове за које су прописани посебни услови рада само ако запослени испуњава услове за рад на тим пословима. Под пословима са повећаним ризиком подразумевају се нарочито тешки физички послови, послови који се обављају под земљом или под водом, при високој или ниској температури, под дејством штетних зрачења итд. Дакле, посебни услови рада утврђују се за нарочито тешке, напорне и за здравље штетне послове. Запослени може да ради на пословима са повећаним ризиком само на основу претходно утврђене здравствене способности за рад на тим пословима од стране надлежног здравственог органа.

Радни однос са непуним радним временом. Радни однос може да се заснује и за рад са непуним радним временом, на неодређено или одређено време. Запослени који ради са непуним радним временом има сва права из радног односа сразмерно времену проведеном на раду, осим ако за поједина права законом, општим актом и уговором о раду није друкчије одређено. Запослени који ради са непуним радним временом код једног послодавца може за остатак радног времена да заснује радни однос код другог послодавца и да на тај начин оствари пуно радно време.

Радни однос за обављање послова ван просторија послодавца. Радни однос може да се заснује за обављање послова ван просторија послодавца. Дакле, радни однос за обављање послова ван просторија послодаваца обухвата рад на даљину и рад од куће. Послодавац може да уговори послове ван својих просторија само ако нису опасни или штетни по здравље запосленог и других лица и не угрожавају животну средину. Уговор о раду који се закључује на основу радног односа за обављање послова ван просторија послодавца, поред одредаба из члана 33. Закона о раду, садржи и:

1) трајање радног времена према нормативима рада;
2) начин вршења надзора над радом и квалитетом обављања послова запосленог;
3) средства за рад за обављање послова које је послодавац дужан да набави, инсталира и одржава;

4) коришћење и употребу средстава за рад запосленог и накнаду трошкова за њихову употребу;
5) накнаду других трошкова рада и начин њиховог утврђивања;
6) друга права и обавезе.

Основна зарада запосленог који обавља послове ван просторија послодавца не може бити утврђена у мањем износу од основне зараде запосленог који ради на истим пословима у просторији послодавца. Одредбе Закона о раду о распореду радног времена, прековременом раду, прерасподели радног времена, ноћном раду, одморима и одсуствима примењују се и на уговор о радном односу за обављање послова ван просторија послодавца, ако друкчије није одређено општим актом или уговором о раду.

Радни однос са кућним помоћним особљем. Радни однос може да се заснује и за обављање послова кућног помоћног особља, ради обављања послова у домаћинству (спремање стана, прање и пеглање, припремање хране, чување деце итд.), при чему може да се уговори исплата дела зараде и у натури (обезбеђивање становања, односно исхране). Вредност дела давања у натури мора се изразити у новцу, а најмањи проценат зараде који се обавезно исплаћује у новцу не може бити нижи од 50% од укупне вредности зараде. Ако је зарада уговорена делом у новцу а делом у натури, за време одсуствовања са рада уз накнаду зараде послодавац је дужан да запосленом накнаду зараде исплаћује у новцу. Уговор о радном односу са кућним помоћним особљем не може да се закључи са супружником, усвојиоцем или усвојеником, крвним сродником у правој линији без обзира на степен сродства и побочној линији до другог степена сродства и са тазбинским сродником до другог степена сродства.

Приправници. Приправнички радни однос јесте радни однос у току чијег трајања се запослени (приправник) припрема за самосталан рад у струци. Приправнички радни однос заснива послодавац са лицем које први пут заснива радни однос, за занимање за које је то лице стекло одређену врсту и степен стручне спреме, ако је приправнички стаж законом или правилником о организацији и систематизацији послова утврђен као услов за рад на одређеним пословима. Статус приправника може стећи и лице које је већ било приправник, па му је, пре истека приправничког стажа, радни однос престао. Ради довршавања прекинутог приправничког стажа то лице може поново постати приправник иако му то није први радни однос у струци за коју се школовало. Ова могућност је условљена тиме да и обновљени приправнички стаж буде у истом степену стручне спреме као и започети.

Приправнички стаж је време оспособљавања приправника за самосталан рад у струци и траје најдуже годину дана, ако законом није друкчије одређено. За време приправничког стажа приправник има право на зараду и сва друга права из радног односа, у складу са законом,

општим актом и уговором о раду. Приправник има право на зараду најмање у висини 80% основне зараде за послове за које је закључио уговор о раду, као и на накнаду трошкова и друга примања, у складу са општим актом и уговором о раду, на основу члана 109. Закона о раду.

7. Радно време

Радно време је временски период у коме је запослени дужан, односно расположив да обавља послове према налозима послодаваца, на месту где се послови обављају, у складу са законом. Запослени се могу споразумети са послодавцем да један период радног времена у оквиру уговореног радног времена запослени послове обавља од куће. Радним временом не сматра се време у којем је запослени приправан да се одазове на позив послодавца да обавља послове ако се укаже таква потреба, при чему се запослени не налази на месту где се његови послови обављају, у складу са законом. Време приправности и висина накнаде за исту уређују се законом, општим актом или уговором о раду. Време које запослени у току приправности проведе у обављању послова по позиву послодавца сматра се радним временом.

Радно време може бити пуно, непуно и скраћено. Одредбе Закона о раду које се односе на радно време примењују се и на запослене у државним органима.

Пуно радно време износи 40 часова недељно, ако Законом о раду није друкчије одређено (нпр. пуно радно време за запослене млађе од 18 година живота не може да се утврди у трајању дужем од 35 часова недељно). Општим актом може се утврдити радно време у трајању краћем од 40 часова недељно, али не краће од 36 часова недељно. Запослени који ради са таквим радним временом остварује сва права из радног односа као да ради са пуним радним временом.

Непуно радно време јесте радно време краће од пуног радног времена. То значи да за пунолетна лица траје краће од 40, односно 36 часова недељно, а за малолетна лица краће од 35 часова недељно.

Скраћено радно време. Запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, утврђеним законом или општим актом, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме за личну заштиту на раду постоји повећано штетно дејство на здравље запосленог, скраћује се радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, а највише 10 часова недељно (послови са повећаним ризиком). Радно време се, дакле, скраћује на пословима са повећаним ризиком. Скраћено радно време утврђује се на основу стручне анализе, у складу са законом. Запослени који ради скраћено радно време има сва права из радног односа као да ради са пуним радним временом.

Прековремени рад је рад дужи од пуног радног времена. На захтев послодавца запослени је дужан да ради дуже од пуног радног времена у случају више силе, изненадног повећања обима посла и у другим случајевима када је неопходно да се у одређеном року заврши посао који није планиран. Прековремени рад не може да траје дуже од осам часова недељно. Запослени не може да ради дуже од 12 часова дневно укључујући и прековремени рад.

Распоред радног времена. Радна недеља траје, по правилу, пет радних дана. Распоред радног времена у оквиру радне недеље утврђује послодавац. Радни дан, по правилу, траје осам часова. Послодавац је дужан да обавести запосленог о распореду и о промени распореда радног времена најмање пет дана пре промене распореда радног времена, осим у случају увођења прековременог рада. Изузетно, послодавац може обавестити запослене о распореду и промени распореда радног времена у краћем року од пет дана, али не краћем од 48 часова унапред у случају потребе посла услед наступања непредвиђених околности. Код послодавца код кога је рад организован у сменама или то захтева организација рада, пуно или непуно радно време запосленог не мора бити распоређено једнако по радним недељама, већ се утврђује као просечно недељно радно време на месечном нивоу.

У случају из става 3. овог члана запослени може да ради најдуже 12 часова дневно, односно 48 часова недељно, укључујући и прековремени рад. Ако природа посла и организација рада дозвољава, почетак и завршетак радног времена може се утврдити, односно уговорити у одређеном временском интервалу (клизно радно време). Код послодавца код кога је рад организован у сменама или то захтева организација рада, пуно или непуно радно време запосленог не мора бити распоређено једнако по радним недељама, већ се утврђује као просечно недељно радно време на месечном нивоу.

Прерасподела радног времена. Послодавац може да изврши прерасподелу радног времена када то захтева природа делатности, организација рада, боље коришћење средстава рада, рационалније коришћење радног времена и извршење одређеног посла у утврђеним роковима. Прерасподела радног времена врши се тако да укупно радно време запосленог у периоду од шест месеци у току календарске године у просеку не буде дуже од пуног радног времена. У случају прерасподеле радног времена, радно време не може да траје дуже од 60 часова недељно. Према томе, суштина прерасподеле јесте у томе да се у једном периоду ради дуже, а у другом периоду краће од пуног радног времена. Прерасподела радног времена не сматра се прековременим радом. Колективним уговором може се утврдити да се прерасподела радног времена не везује за календарску годину, односно да може трајати и дуже од шест месеци, а најдуже девет месеци. Запосленом који се сагласио да у прерасподели радног времена ради у просеку дуже од времена утврђеног у ставу 2) и 3) члана 57. Закона о раду, часови

рада дужи од просечног радног времена обрачунавају се и исплаћују као прековремени рад.

Запослени коме је радни однос престао пре истека времена за које се врши прерасподела радног времена има право да му се часови рада дужи од уговореног радног времена, остварени у прерасподели радног времена, прерачунају у његово радно време и да га послодавац одјави са обавезног социјалног осигурања по истеку тог времена или да му те часове рада обрачуна и исплати као часове прековременог рада.

Ноћни рад и рад у сменама. Рад који се обавља у времену од 22 часа до 6 часова наредног дана сматра се радом ноћу. Запослени ради ноћу или зато што се бави занимањем које такав рад захтева или зато што је обухваћен режимом сменског рада (нпр. запослени у хитној помоћи, болницама и другим организацијама које раде у континуитету). Ако је рад организован у сменама, послодавац је дужан да обезбеди измену смена, тако да запослени не ради непрекидно више од једне радне недеље ноћу. Запослени може да ради ноћу дуже од једне радне недеље само уз његову писмену сагласност. Запосленом који ради ноћу најмање три часа сваког радног дана или трећину пуног радног времена у току једне радне недеље послодавац је дужан да обезбеди обављање послова у току дана ако би, по мишљењу надлежног здравственог органа, такав рад довео до погоршања његовог здравственог стања. Послодавац је дужан да пре увођења ноћног рада затражи мишљење синдиката о мерама безбедности и заштите живота и здравља на раду запослених који рад обављају ноћу.

Рад у сменама је организација рада код послодавца према којој се запослени на истим пословима смењују према утврђеном распореду, при чему измена смена може да буде континуирана или са прекидима током одређеног периода дана или недеља. Запослени који ради у сменама је запослени који, код послодавца код кога је рад организован у сменама, у току месеца посао обавља у различитим сменама најмање трећину свог радног времена.

8. Одмори и одсуства

Одредбе Закона о раду које се односе на одморе и одсуства примењују се и на запослене у државним органима.

Одмор у току дневног рада. Запослени који ради најмање шест часова дневно има право на одмор у току дневног рада у трајању од најмање 30 минута. Запослени који ради дуже од четири, а краће од шест часова дневно има право на одмор у току рада у трајању од најмање 15 минута. Запослени који ради најмање десет часова дневно има право на одмор у току рада у трајању од најмање 45 минута. Одмор у току дневног рада не може да се користи на почетку и на крају радног времена. Време одмора урачунава се у радно време.

Одмор у току дневног рада организује се на начин којим се обезбеђује да се рад не прекида, ако природа посла не дозвољава прекид рада, као и ако се ради са странкама. Одлуку о распореду коришћења одмора у току дневног рада доноси послодавац.

Дневни одмор. Запослени има право на одмор у трајању од најмање 12 часова непрекидно, у оквиру 24 часа, ако Законом о раду није друкчије одређено. Запослени који ради у смислу члана 57. Закона о раду има право на одмор у оквиру 24 часа у непрекидном трајању од најмање 11 часова.

Недељни одмор. Запослени има право на недељни одмор у трајању од најмање 24 часа непрекидно, којем се додаје време одмора из члана 66. Закона о раду, ако законом није друкчије одређено. Недељни одмор се, по правилу, користи недељом. Послодавац може да одреди други дан за коришћење недељног одмора ако природа посла и организација рада то захтева. Изузетно од става 1. члана 67. Закона о раду, запослени који због обављања посла у различитим сменама или у прерасподели радног времена не може да користи одмор у трајању утврђеном у ставу 1. члан 67. Закона о раду има право на недељни одмор у трајању од најмање 24 часа непрекидно. Ако је неопходно да запослени ради на дан свог недељног одмора, послодавац је дужан да му обезбеди одмор у трајању од најмање 24 часа непрекидно у току наредне недеље.

Годишњи одмор. Запослени има право на годишњи одмор у складу са Законом о раду. Запослени стиче право на коришћење годишњег одмора у календарској години после месец дана непрекидног рада од дана заснивања радног односа код послодавца. Под непрекидним радом сматра се и време привремене спречености за рад у смислу прописа о здравственом осигурању и одсуства са рада уз накнаду зараде. Запослени не може да се одрекне права на годишњи одмор, нити му се то право може ускратити или заменити новчаном накнадом, осим у случају престанка радног односа у складу са Законом о раду.

У свакој календарској години запослени има право на годишњи одмор у трајању утврђеном општим актом и уговором о раду, а најмање 20 радних дана. Дужина годишњег одмора утврђује се тако што се законски минимум од 20 радних дана увећава по основу доприноса на раду, услова рада, радног искуства, стручне спреме запосленог и других критеријума утврђених општим актом или уговором о раду. При утврђивању дужине годишњег одмора радна недеља рачуна се као пет радних дана. Празници који су нерадни дани у складу са законом, одсуство са рада уз накнаду зараде и привремена спреченост за рад у складу са прописима о здравственом осигурању не урачунавају се у дане годишњег одмора. Ако је запослени за време коришћења годишњег одмора привремено спречен за рад у смислу прописа о здравственом осигурању, има право да по истеку те спречености за рад настави коришћење годишњег одмора.

Запослени има право на дванаестину годишњег одмора (сразмеран део) за сваки месец дана рада у календарској години у којој је засновао радни однос или у којој му престаје радни однос.

Годишњи одмор користи се једнократно или у два или више делова, у складу са Законом о раду. Ако запослени користи годишњи одмор у деловима, први део користи у трајању од најмање две радне недеље непрекидно у току календарске године, а остатак најкасније до 30. јуна наредне године. Запослени има право да годишњи одмор користи у два дела, осим ако се са послодавцем споразуме да годишњи одмор користи у више делова. Запослени који није у целини или делимично искористио годишњи одмор у календарској години због одсутности са рада ради коришћења породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и посебне неге детета, има право да тај одмор искористи до 30. јуна наредне године.

У зависности од потребе посла послодавац одлучује о времену коришћења годишњег одмора, уз претходну консултацију запосленог. Решење о коришћењу годишњег одмора запосленом се доставља најкасније 15 дана пре датума одређеног за почетак коришћења годишњег одмора. Изузетно, ако се годишњи одмор користи на захтев запосленог, решење о коришћењу годишњег одмора послодавац може доставити и непосредно пре коришћења годишњег одмора. Послодавац може да измени време одређено за коришћење годишњег одмора ако то захтевају потребе посла, најкасније пет радних дана пре дана одређеног за коришћење годишњег одмора.

У случају коришћења колективног годишњег одмора код послодавца или у организационом делу послодавца послодавац може да донесе решење о годишњем одмору у коме наводи запослене и организационе делове у којима раде и да исто истакне на огласној табли, најмање 15 дана пре дана одређеног за коришћење годишњег одмора, чиме се сматра да је решење уручено запосленима. Решење о коришћењу годишњег одмора послодавац може доставити запосленом у електронској форми, а на захтев запосленог послодавац је дужан да то решење достави у писаној форми.

У случају престанка радног односа послодавац је дужан да запосленом који није искористио годишњи одмор у целини или делимично исплати новчану надокнаду уместо коришћења годишњег одмора, у висини просечне зараде у претходних 12 месеци, сразмерно броју дана неискоришћеног годишњег одмора. Накнада из става 1. члана 76. Закона о раду има карактер накнаде штете.

Плаћено одсуство је одсуство са рада уз накнаду зараде. Запослени има право на плаћено одсуство у укупном трајању до пет радних дана у току календарске године, у случају склапања брака, порођаја супруге, теже болести члана уже породице и у другим случајевима утврђеним општим актом и уговором о раду. Време трајања плаћеног одсуства у поменутим случајевима утврђује се општим актом и уговором о

раду. Поред права на плаћено одсуство у поменутим случајевима, запослени има право на плаћено одсуство још: 1) пет радних дана због смрти члана уже породице; 2) два узастопна дана за сваки случај добровољног давања крви рачунајући и дан давања крви. Члановима уже породице сматрају се: брачни друг, деца, браћа, сестре, родитељи, усвојилац, усвојеник, старатељ.

Послодавац може да одобри запосленом одсуство у поменутим случајевима и за сроднике који нису наведени у претходном ставу, као и за друга лица која живе у заједничком породичном домаћинству са запосленим, у трајању утврђеном решењем послодавца. Општим актом и уговором о раду може да се утврди право на плаћено одсуство у трајању дужем од трајања утврђеног у поменутим случајевима, односно шири круг лица из члана закона о раду (одсуство уз накнаду зараде – плаћено одсуство).

Неплаћено одсуство. Послодавац може запосленом да одобри одсуство без накнаде зараде (неплаћено одсуство). Случајеви и трајање овог одсуства нису законом одређени. Они могу бити одређени општим актом или уговором о раду. Обично се овакво одсуство одређује ради стручног усавршавања, школовања, неговања болесног члана уже породице и сл. За време неплаћеног одсуства запосленом мирују права и обавезе из радног односа, ако за поједина права и обавезе законом, општим актом и уговором о раду није друкчије одређено.

Мировање радног односа. Запосленом мирују права и обавезе које се стичу на раду и по основу рада, осим права и обавеза за које је законом, општим актом, односно уговором о раду друкчије одређено, ако одсуствује са рада због: 1) одласка на одслужење, односно дослужење војног рока; 2) упућивања на рад у иностранство од стране послодавца или у оквиру међународно-техничке или просветно-културне сарадње, у дипломатска, конзуларна и друга представништва; 3) привременог упућивања на рад код другог послодавца; 4) избора, односно именовања на функцију у државном органу, синдикату, политичкој организацији или другу јавну функцију чије вршење захтева да привремено престане да ради код послодавца; 5) издржавања казне затвора, односно изречене мере безбедности, васпитне или заштитне мере, у трајању до шест месеци.

Запослени коме мирују права и обавезе из било ког од наведених разлога има право да се у року од 15 дана од дана одслужења, односно дослужења војног рока, престанка рада у иностранству, односно код другог послодавца, престанка функције, повратка са издржавања казне затвора, односно мере безбедности, васпитне или заштитне мере врати на рад код послодавца, на исто или друго одговарајуће радно место. Наведена права има и брачни друг запосленог који је упућен на рад у иностранство у оквиру међународно-техничке или просветно-културне сарадње, у дипломатска, конзуларна и друга представништва.

9. Заштита запослених

Постоје општа и посебна заштита запослених. И ове одредбе Закона о раду (осим одредаба о заштити омладине, пошто државни службеник не може бити лице које није пунолетно) примењују се и на државне службенике. Општу заштиту уживају сви запослени, а посебну заштиту – посебне категорије запослених.

Општа заштита. Запослени има право на безбедност и заштиту живота и здравља на раду, у складу са законом. Али запослени је дужан и да поштује прописе о безбедности и заштити живота и здравља на раду како не би угрозио своју безбедност и здравље, као и безбедност и здравље запослених и других лица. Дужан је и да обавести послодавца о свакој врсти потенцијалне опасности која би могла да утиче на безбедност и здравље на раду.

Радни процес мора бити организован тако да не утиче негативно на здравље запосленог. У том смислу: 1) запослени не може да ради прековремено ако би, по налазу надлежног здравственог органа, такав рад могао да погорша његово здравствено стање; 2) запослени са здравственим сметњама, утврђеним од стране надлежног здравственог органа у складу са законом, не може да обавља послове који би изазвали погоршање његовог здравственог стања или последице опасне за његову околину.

На пословима на којима постоји повећана опасност од повређивања, професионалних или других обољења може да ради само запослени који, поред посебних услова утврђених правилником о организацији и систематизацији послова, испуњава и услове за рад у погледу здравственог стања, психофизичких способности и доба живота, у складу са законом.

Заштита омладине. Запослени млађи од 18 година живота не може да ради на пословима: 1) на којима се обавља нарочито тежак физички рад, рад под земљом, под водом или на великој висини; 2) који укључују излагање штетном зрачењу или средствима која су отровна, канцерогена или која проузрокују наследна обољења, као и ризик по здравље због хладноће, топлоте, буке или вибрације; 3) који би, на основу налаза надлежног здравственог органа могли штетно и са повећаним ризиком да утичу на његово здравље и живот с обзиром на његове психофизичке способности.

Пуно радно време запосленог млађег од 18 година живота не може да се утврди у трајању дужем од 35 часова недељно, нити дужем од осам часова дневно. Такође, забрањен је прековремени рад и прерасподела радног времена запосленог који је млађи од 18 година. Он не може да ради ноћу, осим: 1) ако обавља послове у области културе, спорта, уметности и рекламне делатности; 2) када је неопходно да се настави рад прекинут услед више силе, под условом да такав рад траје

одређено време и да мора да се заврши без одлагања, а послодавац нема на располагању у довољном броју пунолетне запослене.

Заштита материнства. Запослена жена за време трудноће и запослена која доји дете не може да ради на пословима који су, по налазу надлежног здравственог органа, штетни за њено здравље и здравље детета, а нарочито на пословима који захтевају подизање терета или на којима постоји штетно зрачење или изложеност екстремним температурама и вибрацијама. Послодавац је дужан да запосленој жени у наведеним случајевима обезбеди обављање других одговарајућих послова, а ако таквих послова нема, да је упути на плаћено одсуство.

Она за време првих 32 недеље трудноће не може да ради прековремено и ноћу, ако би такав рад био штетан за њено здравље и здравље детета, на основу налаза надлежног здравственог органа. Запослена жена и за време последњих осам недеља трудноће не може да ради прековремено и ноћу. Запослена за време трудноће има право на плаћено одсуство са рада у току дана ради обављања здравствених прегледа у вези са трудноћом, одређених од стране изабраног лекара у складу са законом, о чему је дужна да благовремено обавести послодавца.

Породиљско одсуство и одсуство са рада ради неге детета. Запослена жена има право на одсуство са рада због трудноће и порођаја (породиљско одсуство), као и одсуство са рада ради неге детета, у укупном трајању од 365 дана. Запослена жена има право да отпочне породиљско одсуство на основу налаза надлежног здравственог органа најраније 45 дана, а обавезно 28 дана пре времена одређеног за порођај. Породиљско одсуство траје до навршена три месеца од дана порођаја. По истеку породиљског одсуства, запослена жена има право на одсуство са рада ради неге детета до истека 365 дана од дана отпочињања породиљског одсуства.

Отац детета може да користи право на породиљско одсуство у случају кад мајка напусти дете, умре или је из оправданих разлога спречена да користи то право. То право отац детета има и кад мајка није у радном односу. Отац детета може бити корисник права на одсуство ради неге детета, без икаквих услова, у свакој прилици када се мајка детета и он тако договоре. За време породиљског одсуства и одсуства са рада ради неге детета запослена жена, односно отац детета, има право на накнаду зараде, у складу са законом.

Запослена жена има право на породиљско одсуство и право на одсуство са рада ради неге детета за треће и свако наредно новорођено дете у укупном трајању од две године.

Одсуство са рада ради посебне неге детета или друге особе. Један од родитеља детета коме је неопходна посебна нега због тешког степена психофизичке ометености, осим за случајеве предвиђене прописима о здравственом осигурању, има право да, по истеку породиљског

одсуства и одсуства са рада ради неге детета, одсуствује са рада или да ради са половином пуног радног времена, најдуже до навршених пет година живота детета. За време одсуствовања са рада запослени остварује накнаду зараде. За време рада са половином пуног радног времена запослени остварује зараду, а за другу половину пуног радног времена – накнаду зараде.

Неплаћено одсуство са рада док дете не наврши три године живота. Један од родитеља, усвојилац, хранитељ, односно старатељ има право да одсуствује са рада док дете не наврши три године живота. Ово право се остварује без накнаде зараде и за време његовог коришћења запосленом мирују права и обавезе из радног односа, ако за поједина права законом, општим актом и уговором о раду није другачије одређено.

Заштита инвалида. Послодавац је дужан да запосленом инвалиду рада и запосленом са здравственим сметњама обезбеди обављање послова према преосталој радној способности, у складу са законом. Запосленом код кога је, у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, утврђено да постоји опасност од настанка инвалидности на одређеним пословима послодавац је дужан да обезбеди обављање другог одговарајућег посла.

Ако послодавац не може да обезбеди запосленом одговарајући посао према радној способности, запослени се сматра вишком, дакле, ако услед технолошких, економских или организационих промена престане потреба за обављањем одређеног посла или дође до смањења обима посла, запосленом може да престане радни однос ако за то постоји оправдан разлог који се односи на потребе послодавца, а све у складу са законом.

Заштита личних података. Запослени има право увида у документе који садрже личне податке који се чувају код послодавца и право да захтева брисање података који нису од непосредног значаја за послове које обавља, као и право да тражи исправљање нетачних података. Лични подаци који се односе на запосленог не могу да буду доступни трећем лицу, осим у случајевима и под условима утврђеним законом или ако је то потребно ради доказивања права и обавеза из радног односа или у вези са радом.

Обавештење о привременој спречености за рад. Запослени је дужан да, најкасније у року од три дана од дана наступања привремене спречености за рад, у смислу прописа о здравственом осигурању, о томе достави послодавцу потврду лекара која садржи и време очекиване спречености за рад. У случају теже болести, уместо запосленог, потврду послодавцу достављају чланови уже породице или друга лица са којима живи у породичном домаћинству. Ако запослени живи сам, потврду је дужан да достави у року од три дана од дана престанка разлога због којих није могао да достави потврду.

10. Зарада, накнада зараде и друга примања

Зарада. Запослени има право на одговарајућу зараду, која се утврђује у складу са законом, општим актом и уговором о раду. Запосленима се гарантује једнака зарада за исти рад или рад исте вредности који остварују код послодавца. Одлука послодавца или споразум са запосленим који одступају од овог принципа ништави су, а повреда овог принципа има још једну последицу – запослени остварује право на накнаду штете. Под радом једнаке вредности подразумева се рад за који се захтева исти степен стручне спреме, односно образовања, у коме је остварен једнак радни допринос уз једнаку одговорност.

Зарада се састоји од зараде за обављени рад и време проведено на раду, зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху послодавца (награде, бонуси и сл.) и других примања по основу радног односа, у складу са општим актом и уговором о раду. Под зарадом, у наведеном смислу, сматра се зарада која садржи порез и доприносе који се плаћају из зараде. Под зарадом се сматрају сва примања из радног односа, осим примања за која је Законом о раду одређено да се не сматрају зарадом (накнада трошкова за долазак на рад и одлазак са рада, накнада трошкова за време проведено на службеном путу у земљи или иностранству, накнада трошкова смештаја и исхране за рад и боравак на терену, отпремнина због одласка у пензију, накнада штете због повреде на раду или професионалног обољења, празнични поклони за децу запослених, јубиларне награде, солидарне помоћи и друго).

Зарада за обављени рад и време проведено на раду састоји се од: 1) основне зараде, 2) дела зараде за радни учинак и 3) увећане зараде. Основна зарада одређује се на основу услова, утврђених правилником о организацији и систематизацији послова, потребних за рад на пословима за које је запослени закључио уговор о раду и времена проведеног на раду. Радни учинак одређује се на основу квалитета и обима обављеног посла, као и односа запосленог према радним обавезама. Запослени има право на увећану зараду: 1) за рад на дан празника који је нерадни дан – најмање 110% од основице; 2) за рад ноћу и рад у сменама, ако такав рад није вреднован при утврђивању основне зараде – најмање 26% од основице; 3) за прековремени рад – најмање 26% од основице; 4) по основу времена проведеног на раду за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца – најмање 0,4% од основице. Основица је основна зарада. Ако су се истовремено стекли услови за увећање зараде по више основа (нпр. ако запослени у ноћној смени ради прековремено), проценат увећане зараде не може бити нижи од збира процената по сваком од основа увећања.

Зарада се исплаћује у роковима утврђеним општим актом и уговором о раду, најмање једанпут месечно, а најкасније до краја текућег месеца за претходни месец. Зарада се исплаћује само у новцу, ако законом није друкчије одређено.

Минимална зарада. Запослени има право на минималну зараду за стандардни учинак и време проведено на раду. Минимална зарада одређује се на основу минималне цене рада утврђене у складу са Законом о раду, времена проведеног на раду и пореза и доприноса који се плаћају из зараде. Општим актом, односно уговором о раду утврђују се разлози за доношење одлуке о увођењу минималне зараде. По истеку рока од шест месеци од доношења одлуке о увођењу минималне зараде послодавац је дужан да обавести репрезентативни синдикат о разлозима за наставак исплате минималне зараде.

Послодавац је дужан да минималну зараду исплати запосленом у висини која се одређује на основу одлуке о минималној цени рада која важи за месец у којем се врши исплата. Запослени који прима минималну зараду има право на увећану зараду из члана 108. Закона о раду, на накнаду трошкова и друга примања која се сматрају зарадом у складу са законом. Основица за обрачун увећане зараде је минимална зарада запосленог.

Минимална цена рада утврђује се одлуком Социјално-економског савета основаног за територију Републике Србије (у даљем тексту: Социјално-економски савет). Ако Социјално-економски савет не донесе одлуку у року од 15 од дана почетка преговора, одлуку о висини минималне цене рада доноси Влада Републике Србије (у даљем тексту: Влада) у наредном року од 15 дана. При утврђивању минималне цене рада полази се нарочито од: егзистенцијалних и социјалних потреба запосленог и његове породице изражених кроз вредност минималне потрошачке корпе, кретања стопе запослености на тржишту рада, стопе раста бруто домаћег производа, кретања потрошачких цена, кретања продуктивности и кретања просечне зараде у Републици. Одлука о утврђивању минималне цене рада садржи образложење које одражава све претходно наведене елементе.

Ако дође до значајне промене неког од наведених елемената, Социјално-економски савет је обавезан да размотри образложену иницијативу једног од учесника Социјално-економског савета за отпочињање преговора за утврђивање нове минималне цене рада. Минимална цена рада утврђује се по радном часу без пореза и доприноса, за календарску годину, најкасније до 15. септембра текуће године, а примењује се од 1. јануара наредне године. Минимална цена рада не може се утврдити у нижем износу од минималне цене рада утврђене за претходну годину.

Накнада зараде. Запослени има право на накнаду зараде у висини просечне зараде у претходних 12 месеци, у складу са општим актом и уговором о раду, за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан, годишњег одмора, плаћеног одсуства, војне вежбе и одазивања на позив државног органа. Накнаду зараде исплаћује послодавац. Он има право на рефундирање исплаћене накнаде зараде у

случају одсуствовања запосленог са рада због војне вежбе или одазивања на позив државног органа, од органа на чији се позив запослени одазвао, ако законом није друкчије одређено.

Запослени има право на накнаду зараде и за време одсуствовања са рада због привремене спречености за рад до 30 дана, и то: 1) најмање у висини 65% просечне зараде у претходних 12 месеци пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад, с тим да не може бити нижа од минималне зараде, ако је спреченост за рад проузрокована болешћу или повредом ван рада, ако законом није друкчије одређено; 2) у висини 100% просечне зараде у претходних 12 месеци пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад, с тим да не може бити нижа од минималне зараде, ако је спреченост за рад проузрокована повредом на раду или професионалном болешћу, ако законом није друкчије одређено.

Запослени има право на накнаду зараде најмање у висини 60% просечне зараде у претходних 12 месеци, с тим да не може бити нижа од минималне зараде, за време прекида рада до којег је дошло без кривице запосленог, најдуже 45 радних дана у календарској години. Овакав прекид рада обично настаје због кварова, хаварија, недостатка сировина и других разлога који се не могу довести у везу са запосленим чији је рад прекинут.

Обрачун, евиденција и заштита зараде и накнаде зараде. Послодавац је дужан да запосленом приликом сваке исплате зараде и накнаде зараде достави обрачун. Дужан је да запосленом достави обрачун зараде и за месец за који није извршио исплату зараде, односно накнаде зараде. Обрачун зараде на основу кога је исплаћена зарада, односно накнада зараде у целости може се доставити запосленом у електронској форми. Обрачун зараде и накнаде зараде које је дужан да исплати послодавац у складу са законом представља извршну исправу.

Послодавац је дужан и да води месечну евиденцију о заради и накнади зараде. Евиденција садржи податке о заради, заради по одбитку пореза и доприноса из зараде и одбицима од зараде, за сваког запосленог. Евиденцију потписује лице овлашћено за заступање или друго лице које оно овласти. Он може новчано потраживање према запосленом наплатити обустављањем од његове зараде само на основу правноснажне одлуке суда, у случајевима утврђеним законом или уз пристанак запосленог. На основу правноснажне одлуке суда и у случајевима утврђеним законом послодавац може запосленом да обустави од зараде највише до једне трећине зараде, односно накнаде зараде, ако законом није друкчије одређено.

Накнада трошкова. Запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду, и то: 1) за долазак и одлазак са рада, у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз; 2) за време проведено на

службеном путу у земљи; 3) за време проведено на службеном путу у иностранству; 4) за смештај и исхрану за рад и боравак на терену, ако послодавац није запосленом обезбедио смештај и исхрану без накнаде; 5) за исхрану у току рада, ако послодавац ово право није обезбедио на други начин; 6) за регрес за коришћење годишњег одмора.

Висина накнаде трошкова мора бити изражена у новцу. Промена места становања запосленог након закључења уговора о раду не може да утиче на увећање трошкова превоза које је послодавац дужан да накнади запосленом у тренутку закључења уговора о раду, без сагласности послодавца.

Друга примања. Послодавац је дужан да исплати, у складу са општим актом: 1) запосленом отпремнину при одласку у пензију, најмање у висини две просечне зараде; 2) запосленом накнаду трошкова погребних услуга у случају смрти члана уже породице, а члановима уже породице у случају смрти запосленог (члановима уже породице овде се сматрају брачни друг и деца запосленог); 3) запосленом накнаду штете због повреде на раду или професионалног обољења.

Општим актом, односно уговором о раду може да се утврди право на јубиларну награду, солидарну помоћ и друга примања.

Потраживања запослених у случају стечајног поступка. Право на исплату неисплаћених потраживања код послодавца над којим је отворен стечајни поступак (у даљем тексту: потраживање), у складу са Законом о раду, има запослени коме су потраживања утврђена у складу са законом којим се уређује стечајни поступак и који испуњава услове за остваривање права у складу са Законом о раду. Права се остварују у складу са Законом о раду, ако нису исплаћена у складу са законом којим се уређује стечајни поступак. Ако су права делимично исплаћена у складу са законом којим се уређује стечајни поступак, запосленом припада право на разлику до нивоа права утврђених Законом о раду.

Право на исплату потраживања нема предузетник, као ни оснивач, односно члан привредног друштва и другог привредног субјекта, осим ако је засновао радни однос у складу са законом. Право на исплату потраживања нема ни запослени ако је донето решење о потврђивању усвајања плана реорганизације послодавца над којим је отворен стечај.

Запослени има право на исплату: зараде и накнаде зараде за време одсутности са рада због привремене спречености за рад по прописима о здравственом осигурању коју је био дужан да исплати послодавац у складу са Законом о раду, за последњих девет месеци пре отварања стечајног поступка; накнаде штете за неискоришћени годишњи одмор кривицом послодавца, за календарску годину у којој је отворен стечајни поступак, ако је то право имао пре отварања стечајног поступка; отпремнине због одласка у пензију у календарској години у којој је отворен стечајни поступак, ако је право на пензију остварио пре отварања

стечајног поступка; накнаде штете на основу одлуке суда донете у календарској години у којој је отворен стечајни поступак, због повреде на раду или професионалног обољења, ако је та одлука постала правноснажна пре отварања стечајног поступка. Запослени има право и на уплату доприноса за обавезно социјално осигурање за исплате зарада и накнаде зарада, у складу са прописима о обавезном социјалном осигурању.

Зарада и накнада зараде по Закону о раду исплаћује се у висини минималне зараде. Накнада штете за неискоришћени годишњи одмор исплаћује се у висини утврђеној одлуком стечајног суда, а највише у висини минималне зараде. Отпремнина због одласка у пензију исплаћује се у висини две просечне зараде у Републици Србији, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике. За остваривање стечајних права основан је фонд солидарности.

11. Вишак запослених

Послодавац је дужан да донесе програм решавања вишка запослених ако утврди да ће због технолошких, економских или организационих промена у оквиру периода од 30 дана доћи до престанка потребе за радом запослених на неодређено време и то за најмање: 1) десет запослених код послодавца који има у радном односу више од 20, а мање од 100 запослених на неодређено време; 2) 10% запослених код послодавца који има у радном односу најмање 100, а највише 300 запослених на неодређено време; 3) 30 запослених код послодавца који има у радном односу преко 300 запослених на неодређено време. Програм је дужан да донесе и послодавац који утврди да ће доћи до престанка потребе за радом најмање 20 запослених у оквиру периода од 90 дана, из технолошких, економских или организационих разлога, без обзира на укупан број запослених код послодавца.

Програм решавања вишка запослених нарочито садржи: 1) разлоге престанка потребе за радом запослених; 2) укупан број запослених код послодавца; 3) број, квалификациону структуру, године старости и стаж осигурања запослених који су вишак и послове које обављају; 4) критеријуме за утврђивање вишка запослених; 5) мере за запошљавање: премештај на друге послове, рад код другог послодавца, преквалификација или доквалификација, непуно радно време, али не краће од половине пуног радног времена и друге мере; 6) средства за решавање социјално-економског положаја вишка запослених; 7) рок у коме ће бити отказан уговор о раду. Критеријум за утврђивање вишка запослених не може да буде одсуствовање запосленог са рада због привремене спречености за рад, трудноће, породиљског одсуства, неге детета и посебне неге детета. Послодавац је дужан да предлог програма

достави репрезентативном синдикату код послодавца и Националној служби за запошљавање, најкасније осам дана од дана утврђивања предлога програма ради давања мишљења. Програм у име и за рачун послодавца доноси надлежни орган код послодавца, односно лице утврђено законом или општим актом послодавца.

Послодавац је дужан да пре отказа уговора о раду запосленом исплати отпремнину у висини утврђеној општим актом или уговором о раду, с тим да њена висина не може бити нижа од збира трећине зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу код послодавца код кога остварује право на отпремнину. За утврђивање висине отпремнине рачуна се и време проведено у радном односу код послодавца претходника у случају статусне промене и промене послодавца, у складу са законом, као и код повезаних лица са послодавцем у складу са законом. Промена власништва над капиталом не сматра се променом послодавца у смислу остваривања права на отпремнину у складу са законом. Општим актом или уговором о раду не може да се утврди дужи период за исплату отпремнине од периода утврђеног Законом о раду. Запослени не може да оствари право на отпремнину за исти период за који му је већ исплаћена отпремнина код истог или другог послодавца. Под зарадом се, у овом смислу, подразумева просечна месечна зарада запосленог исплаћена за последња три месеца која претходе месецу у којем се исплаћује отпремнина.

12. Накнада штете

Запослени је одговоран за штету коју је на раду или у вези с радом, намерно или крајњом непажњом, проузроковао послодавцу. Ако штету проузрокује више запослених, сваки запослени је одговоран за део штете коју је проузроковао. Ако се за сваког запосленог не може утврдити део штете коју је проузроковао, сматра се да су сви запослени подједнако одговорни и штету накнађују у једнаким деловима. Ако је више запослених проузроковало штету кривичним делом са умишљајем, за штету одговарају солидарно. Постојање штете, њену висину, околности под којима је настала, ко је штету проузроковао и како се накнађује – утврђује послодавац, у складу са општим актом, односно уговором о раду. Ако послодавац не оствари право на накнаду штете, о накнади штете одлучује надлежни суд.

Запослени који је на раду или у вези с радом намерно или крајњом непажњом проузроковао штету трећем лицу, а коју је накнадио послодавац, дужан је да послодавцу накнади износ исплаћене штете.

Ако запослени претрпи повреду или штету на раду или у вези са радом, послодавац је дужан да му накнади штету, у складу са законом и општим актом.

13. Удаљење запосленог са рада

Запослени може да буде привремено удаљен са рада: 1) ако је против њега започето кривично гоњење због кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом, удаљење може да траје до правноснажног окончања тог кривичног поступка; 2) ако је природа повреде радне обавезе, односно кршења радне дисциплине, или понашање запосленог такво да не може да настави рад код послодавца ни до истека рока за давање изјашњења, односно мишљења о отказном разлогу. За време оваквог удаљења са рада запосленом припада накнада зараде у висини једне четвртине, а ако издржава породицу, у висини једне трећине основне зараде. Накнаду зараде обезбеђује и исплаћује послодавац. Овакво удаљење са рада може да траје најдуже три месеца, а по истеку тог периода послодавац је дужан да запосленог врати на рад или да му откаже уговор о раду због учињене повреде радне обавезе, нарушавања радне дисциплине или кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом.

Запослени коме је одређен притвор удаљује се са рада од првог дана притвора, а удаљење траје колико и притвор. И за време оваквог удаљења са рада запосленом припада накнада зараде у висини једне четвртине, а ако издржава породицу у висини једне трећине основне зараде. Накнада зараде исплаћује се на терет органа који је одредио притвор.

Ако се покаже да је удаљење са рада у наведеним случајевима било неоправдано (што се оцењује према исходу кривичног, односно отказног поступка), запосленом, за све време док није радио, припада разлика између износа накнаде зараде коју је примио и пуног износа основне зараде.

14. Измена уговора о раду

Измена уговорених услова рада. Послодавац може запосленом да понуди измену уговорених услова рада (у даљем тексту: анекс уговора): 1) ради премештаја на други одговарајући посао, због потреба процеса и организације рада; 2) ради премештаја у друго место рада код истог послодавца; 3) ради упућивања на рад на одговарајући посао код другог послодавца; 4) ради примене мера за запошљавање из програма решавања вишка запослених; 5) ради промене елемената за утврђивање основне зараде, радног учинка, накнаде зараде, увећане зараде и других примања запосленог који су садржани у уговору о раду, у складу са законом; 6) у другим случајевима утврђеним законом, општим актом и уговором о раду. Одговарајућим послом сматра се посао за чије се обављање захтева иста врста и исти степен стручне спреме који су утврђени уговором о раду.

Уз анекс уговора о раду (у даљем тексту: анекс), послодавац је дужан да запосленом у писменом облику достави и разлоге за понуђени анекс, рок у коме запослени треба да се изјасни, који не може бити краћи од осам радних дана, и правне последице које могу да настану непотписивањем анекса уговора. Запослени је дужан да се изјасни о понуди за закључивање анекса уговора у року који одреди послодавац. Ако се запослени у том року не изјасни о понуди, сматра се да је одбио понуду за закључивање анекса уговора. Ако запослени прихвати или одбије анекс, задржава право да пред надлежним судом оспорава законитост анекса, односно измењеног уговора о раду.

Премештај у друго место рада. Овде је реч о премештају у друго географско место, кад се запослени премешта у филијалу, експозитуру или другу издвојену организациону јединицу истог послодавца. Запослени може да буде премештен у друго место рада: 1) ако је делатност послодавца такве природе да се рад обавља у местима ван седишта послодавца, односно његовог организационог дела; 2) ако је удаљеност од места у коме запослени ради до места у које се премешта на рад мања од 50 km и ако је организован редован превоз који омогућава благовремени долазак на рад и повратак са рада и обезбеђена накнада трошкова превоза у висини цене превозне карте у јавном саобраћају. Ван наведених случајева запослени може да буде премештен у друго место рада само ако на то пристане.

Упућивање на рад код другог послодавца има привремени карактер. Запослени може да буде привремено упућен на рад код другог послодавца на одговарајући посао ако је привремено престала потреба за његовим радом, ако је дат у закуп пословни простор у коме је запослени радио (а закупац има потребу за запосленима који су у њему радили) или ако је послодавац закључио уговор о пословној сарадњи (а његов партнер искаже потребу за орoченим преузимањем одређеног броја запослених), и то док трају разлози за његово упућивање, а најдуже годину дана. У сваком од ових случајева послови на које се запослени упућује морају одговарати врсти и степену његове стручне спреме. Запослени може, уз своју сагласност, у свим наведеним случајевима и у другим случајевима, утврђеним општим актом или уговором о раду, да буде привремено упућен на рад код другог послодавца и дуже од годину дана, док трају разлози за његово упућивање. Запослени са послодавцем код кога је упућен на рад закључује уговор о раду на одређено време. По истеку рока на који је упућен на рад код другог послодавца запослени има право да се врати на рад код послодавца који га је упутио.

15. Престанак радног односа

Разлози за престанак радног односа одређени су законом, па радни однос може престати само ако су за то испуњени прописани услови. Радни однос престаје: 1) истеком рока на који је заснован (по овом

основу престаје радни однос на одређено време); 2) кад запослени наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, ако се послодавац и запослени друкчије не споразумеју; 3) споразумом између запосленог и послодавца; 4) отказом уговора о раду од стране послодавца или запосленог; 5) на захтев родитеља или старатеља запосленог млађег од 18 година живота; 6) смрћу запосленог; 7) у другим случајевима утврђеним законом.

Запосленом престаје радни однос независно од његове воље и воље послодавца (по сили закона): 1) ако је на начин прописан законом утврђено да је код запосленог дошло до губитка радне способности – даном достављања правноснажног решења о утврђивању губитка радне способности; 2) ако му је, по одредбама закона, односно правноснажној одлуци суда или другог органа, забрањено да обавља одређене послове, а не може да му се обезбеди обављање других послова – даном достављања правноснажне одлуке; 3) ако због издржавања казне затвора мора да буде одсутан са рада у трајању дужем од шест месеци – даном ступања на издржавање казне; 4) ако му је изречена мера безбедности, васпитна или заштитна мера у трајању дужем од шест месеци и због тога мора да буде одсутан са рада – даном почетка примењивања те мере; 5) у случају престанка рада послодавца, у складу са законом.

Споразумни престанак радног односа. Радни однос може да престане на основу писменог споразума послодавца и запосленог. Пре потписивања споразума послодавац је дужан да запосленог писменим путем обавести о последицама до којих долази у остваривању права за случај незапослености (престанак радног односа на основу писменог споразума са послодавцем на иницијативу запосленог искључује право на новчану накнаду за случај незапослености).

Отказ уговора о раду од стране запосленог. Запослени има право да послодавцу откаже уговор о раду. Отказ уговора о раду запослени доставља послодавцу у писаном облику, најмање 15 до 30 дана пре дана који је запослени навео као дан престанка радног односа (отказни рок).

Послодавац може запосленом да откаже уговор о раду ако за то постоји оправдани разлог који се односи на радну способност запосленог и његово понашање и то:

1) ако не остварује резултате рада или нема потребна знања и способности за обављање послова на којима ради;
2) ако је правноснажно осуђен за кривично дело на раду или у вези са радом;
3) ако се не врати на рад код послодавца у року од 15 дана од дана истека рока мировања радног односа из члана 79. овог закона, односно неплаћеног одсуства из члана 100. овог закона.

Послодавац може да откаже уговор о раду запосленом који својом кривицом учини повреду радне обавезе, и то:

1) ако несавесно или немарно извршава радне обавезе;
2) ако злоупотреби положај или прекорачи овлашћења;

3) ако нецелисходно и неодговорно користи средства рада;
4) ако не користи или ненаменски користи обезбеђена средства или опрему за личну заштиту на раду;
5) ако учини другу повреду радне обавезе утврђену општим актом, односно уговором о раду.

Послодавац може да откаже уговор о раду запосленом који не поштује радну дисциплину, и то:

1) ако неоправдано одбије да обавља послове и извршава налоге послодавца у складу са законом;
2) ако не достави потврду о привременој спречености за рад у смислу члана 103. овог закона;
3) ако злоупотреби право на одсуство због привремене спречености за рад;
4) због доласка на рад под дејством алкохола или других опојних средстава, односно употребе алкохола или других опојних средстава у току радног времена, које има или може да има утицај на обављање посла;
5) ако је дао нетачне податке који су били одлучујући за заснивање радног односа;
6) ако запослени који ради на пословима са повећаним ризиком, на којима је као посебан услов за рад утврђена посебна здравствена способност, одбије да буде подвргнут оцени здравствене способности;
7) ако не поштује радну дисциплину прописану актом послодавца, односно ако је његово понашање такво да не може да настави рад код послодавца.

Послодавац може запосленог да упути на одговарајућу анализу у овлашћену здравствену установу коју одреди послодавац, о свом трошку, ради утврђивања околности из става 3. тач. 3) и 4) овог члана или да утврди постојање наведених околности на други начин у складу са општим актом. Одбијање запосленог да се одазове на позив послодавца да изврши анализу сматра се непоштовањем радне дисциплине у смислу става 3. овог члана.

Запосленом може да престане радни однос ако за то постоји оправдан разлог који се односи на потребе послодавца и то:

1) ако услед технолошких, економских или организационих промена престане потреба за обављањем одређеног посла или дође до смањења обима посла;
2) ако одбије закључење анекса уговора у смислу члана 171. став 1. тач. 1–5) овог закона.

Послодавац може запосленом за повреду радне обавезе или непоштовање радне дисциплине у смислу Закона о раду да, ако сматра да постоје олакшавајуће околности или да повреда радне обавезе, односно непоштовање радне дисциплине, није такве природе да

запосленом треба да престане радни однос, уместо отказа уговора о раду изрекне једну од следећих мера: 1) привремено удаљење са рада без накнаде зараде, у трајању од једног до 15 радних дана; 2) новчану казну у висини до 20% основне зараде запосленог за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до три месеца, која се извршава обуставом од зараде, на основу решења послодавца о изреченој мери; 3) опомену са најавом отказа у којој се наводи да ће послодавац запосленом отказати уговор о раду без поновног упозорења ако у наредном року од шест месеци учини исту повреду радне обавезе или непоштовање радне дисциплине.

Оправданим разлогом за отказ уговора о раду не сматра се: 1) привремена спреченост за рад услед болести, несреће на раду или професионалног обољења; 2) коришћење породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета; 3) одслужење или дослужење војног рока; 4) чланство у политичкој организацији, синдикату, пол, језик, национална припадност, социјално порекло, вероисповест, политичко или друго уверење или неко друго лично својство запосленог; 5) деловање у својству представника запослених, у складу са Законом о раду; 6) обраћање запосленог синдикату или органима надлежним за заштиту права из радног односа у складу са законом, општим актом и уговором о раду.

Послодавац је дужан да пре отказа уговора о раду, због претходно наведених разлога, запосленог писаним путем упозори на постојање разлога за отказ уговора о раду и да му остави рок од најмање осам радних дана од дана достављања упозорења да се изјасни на наводе из упозорења. У упозорењу је послодавац дужан да наведе основ за давање отказа, чињенице и доказе који указују на то да су се стекли услови за отказ, и рок за давање одговора на упозорење. Послодавац може запосленом да откаже уговор о раду или изрекне неку од мера за непоштовање радне дисциплине, односно повреду радних обавеза, ако му је претходно дао писано обавештење у вези са недостацима у његовом раду, упутствима и примереним роком за побољшање рада, а запослени не побољша рад у остављеном року. Запослени уз изјашњење може да приложи мишљење синдиката чији је члан, у року од најмање осам дана од дана достављања упозорења о отказу уговора о раду.

Ако откаже уговор о раду запосленом у случају кад је услед технолошких, економских или организационих промена престала потреба за обављањем одређеног посла или је дошло до смањења обима посла, послодавац не може на истим пословима да запосли друго лице у року од три месеца од дана престанка радног односа. Ако пре истека тог рока настане потреба за обављањем истих послова, предност за закључивање уговора о раду има запослени коме је престао радни однос.

Уговор о раду отказује се решењем, у писменом облику, и обавезно садржи образложење и поуку о правном леку. Запосленом престаје

радни однос даном достављања решења осим ако Законом о раду или решењем није одређен други рок. Послодавац је дужан да запосленом, у случају престанка радног односа, исплати све неисплаћене зараде, накнаде зараде и друга примања која је запослени остварио до дана престанка радног односа у складу са општим актом и уговором о раду.

Посебна заштита од отказа уговора о раду. За време трудноће, породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета послодавац не може запосленом да откаже уговор о раду, запосленом који је засновао радни однос на одређено време продужава се до истека коришћења права на одсуство. Решење о отказу уговора о раду ништавно је ако је на дан доношења решења о отказу уговора о раду послодавцу било познато постојање околности у вези с коришћењем права на одсуство у складу са Законом о раду, или ако запослени у року од 30 дана од дана престанка радног односа обавести послодавца о постојању околности за коришћење права на одсуство и о томе достави одговарајућу потврду овлашћеног лекара или другог надлежног органа.

Послодавац не може да откаже уговор о раду, нити на други начин да стави у неповољан положај запосленог због његовог статуса или активности у својству представника запослених, чланства у синдикату или учешћа у синдикалним активностима. Терет доказивања да отказ уговора о раду или стављање у неповољан положај запосленог није последица статуса или активности у својству представника запослених јесте на послодавцу.

Отказни рок и новчана накнада. Запослени коме је уговор о раду отказан зато што не остварује потребне резултате рада, односно нема потребна знања и способности, има право на отказни рок који се утврђује општим актом или уговором о раду, у зависности од стажа осигурања, а који не може бити краћи од осам нити дужи од 30 дана. Отказни рок почиње да тече наредног дана од дана достављања решења о отказу уговора о раду. Запослени може, у споразуму са послодавцем (односно надлежним органом послодавца), да престане са радом и пре истека отказног рока, с тим што му се за то време обезбеђује накнада зараде у висини утврђеној општим актом и уговором о раду.

Запослени коме је радни однос престао има право да од послодавца захтева потврду која садржи датум заснивања и престанка радног односа и врсту, односно опис послова на којима је радио. На захтев запосленог послодавац може дати и оцену његовог понашања и резултате рада у овој потврди или у посебној потврди, у складу са законом.

Незаконит престанак радног односа. Ако суд у току поступка утврди да је запосленом престао радни однос без правног основа, на захтев запосленог, суд ће одлучити да се запослени врати на рад, да му се исплати накнада штете и уплате припадајући доприноси за обавезно социјално осигурање за период у коме запослени није радио. Накнада

штете утврђује се у висини изгубљене зараде која у себи садржи припадајући порез и доприносе у складу са законом, у коју не улази накнада за исхрану у току рада, регрес за коришћење годишњег одмора, бонуси, награде и друга примања по основу доприноса пословном успеху послодавца. Накнада штете исплаћује се запосленом у висини изгубљене зараде, која је умањена за износ пореза и доприноса који се обрачунавају по основу зараде у складу са законом. Порез и допринос за обавезно социјално осигурање за период у коме запослени није радио обрачунава се и плаћа на утврђени месечни износ изгубљене зараде.

Ако суд, у току поступка, утврди да је запосленом престао радни однос без правног основа, а запослени не захтева да се врати на рад, суд ће, на захтев запосленог, обавезати послодавца да запосленом исплати накнаду штете у износу од највише 18 зарада запосленог, у зависности од времена проведеног у радном односу код послодавца, година живота запосленог, као и броја издржаваних чланова породице. Ако суд у току поступка утврди да је запосленом престао радни однос без правног основа, али у току поступка послодавац докаже да постоје околности које оправдано указују да наставак радног односа, уз уважавање свих околности и интереса обе стране у спору, није могућ, суд ће одбити захтев запосленог да се врати на рад и досудиће накнаду штете у двоструком износу од износа утврђеног у складу са законом.

Ако суд у току поступка утврди да је постојао основ за престанак радног односа, али да је послодавац поступио супротно одредбама закона којима је прописан поступак за престанак радног односа, суд ће одбити захтев запосленог за враћање на рад, а на име накнаде штете досудиће запосленом износ до шест зарада запосленог. Под зарадом сматра се зарада коју је запослени остварио у месецу који претходи месецу у коме му је престао радни однос. Накнада се умањује за износ прихода које је запослени остварио по основу рада, по престанку радног односа.

16. Остваривање и заштита права запослених

Одлучивање о правима и обавезама запосленог. О правима, обавезама и одговорностима из радног односа одлучује: 1) у правном лицу – надлежни орган код послодавца, односно лице утврђено законом или општим актом; 2) код послодавца који нема својство правног лица – предузетник или лице које он овласти.

Запосленом се у писменом облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности, са образложењем и поуком о правном леку. (Овакви захтеви у погледу садржине акта послодавца не важе за понуду анекса уговора о раду.)

Заштита појединачних права. Општим актом и уговором о раду може се предвидети поступак споразумног решавања спорних питања између послодавца и запосленог. Спорна питања решава арбитар којег

споразумом одређују стране у спору (запослени и послодавац) из реда стручњака у области која је предмет спора. Одлука арбитра је коначна и обавезује послодавца и запосленог. За време трајања поступка пред арбитром због отказа уговора о раду запосленом мирује радни однос.

Против решења којим је повређено право запосленог или кад је запослени сазнао за повреду права запослени, односно представник синдиката чији је запослени члан ако га запослени овласти, може да покрене спор пред надлежним судом.

Рокови застарелости потраживања из радног односа. Сва новчана потраживања из радног односа застаревају у року од три године од дана настанка обавезе.

17. Рад ван радног односа

Рад може да се обавља и тако што лице које ради није у радном односу. Оно и тада стиче радноправни статус који му обезбеђује одређена права и обавезе.

Привремени и повремени послови. Привремени послови су краткотрајни континуирани послови (сетва, жетва и сл.), а повремени послови су краткотрајни послови који се не обављају у континуитету, већ с времена на време (одржавање реда на спортским приредбама и сл.). Послодавац може за обављање послова који су по својој природи такви да не трају дуже од 120 радних дана у календарској години да закључи, у писменом облику, уговор о обављању привремених и повремених послова са: 1) незапосленим лицем; 2) запосленим који ради непуно радно време – до пуног радног времена; 3) корисником старосне пензије. Такође, послодавац може за обављање привремених и повремених послова да закључи уговор са лицем које је члан омладинске или студентске задруге и које није старије од 30 година.

Уговор о делу. Послодавац може са одређеним лицем да закључи, у писменом облику, уговор о делу ради обављања послова који су ван делатности послодавца, а који имају за предмет самосталну израду или оправку одређене ствари, самостално извршење одређеног физичког или интелектуалног посла. Уговор о делу може да се закључи и са лицем које обавља уметничку или другу делатност у области културе у складу са законом.

Уговор о стручном оспособљавању и усавршавању. Послодавац може, у писменом облику, да закључи уговор о стручном оспособљавању и усавршавању: 1) са незапосленим лицем, ради обављања приправничког стажа и полагања стручног испита, кад је то законом, односно правилником о организацији и систематизацији послова предвиђено као посебан услов за самосталан рад у струци; 2) са лицем које жели да се стручно усаврши и стекне посебна знања и способности за рад у својој струци, односно да обави специјализацију, за време утврђено

програмом усавршавања, односно специјализације. Послодавац може лицу са којим је закључио овакав уговор да обезбеди новчану накнаду (она се не сматра зарадом), као и друга права по основу рада.

Допунски рад. Запослени који ради са пуним радним временом код послодавца може да закључи, у писменом облику, уговор о допунском раду са другим послодавцем, а највише до једне трећине пуног радног времена. Уговором о допунском раду утврђује се право на новчану накнаду и друга права и обавезе по основу рада (радно време, одмори и друго).

18. Организације запослених и послодаваца

Савет запослених. Запослени код послодавца који има више од 50 запослених могу образовати савет запослених, у складу са законом. Савет запослених даје мишљење и учествује у одлучивању о економским и социјалним правима запослених, на начин и под условима утврђеним законом и општим актом.

Синдикат запослених. Запосленима се јамчи слобода синдикалног организовања и деловања без одобрења, уз упис у регистар. Синдикат може да се оснује у складу са општим актом синдиката и уписује се у регистар. Запослени приступа синдикату потписивањем приступнице. Синдикат има право да буде обавештен од стране послодавца о економским и радно-социјалним питањима од значаја за положај запослених, односно чланова синдиката. Послодавац је дужан да синдикату који окупља запослене код послодавца обезбеди техничко-просторне услове у складу са просторним и финансијским могућностима, као и да му омогући приступ подацима и информацијама неопходним за обављање синдикалних активности. Техничко-просторни услови за обављање активности синдиката утврђују се колективним уговором или споразумом послодавца и синдиката.

Колективним уговором или споразумом између послодавца и синдиката код послодавца може се утврдити право на плаћено одсуство представнику синдиката, ради обављања синдикалне функције, сразмерно броју чланова синдиката. Ако колективни уговор или споразум није закључен, лице овлашћено за заступање и представљање репрезентативног синдиката код послодавца за обављање синдикалне функције има право: 1) на 40 плаћених часова рада месечно ако синдикат има најмање 200 чланова и по један час месечно за сваких следећих 100 чланова; 2) на сразмерно мање плаћених часова ако синдикат има мање од 200 чланова. Ако колективни уговор или споразум није закључен, председник подружнице и члан органа синдиката имају право на 50% плаћених часова, у складу са законом.

Репрезентативност синдиката. Синдикат се сматра репрезентативним: 1) ако је основан и делује на начелима слободе синдикалног организовања и деловања; 2) ако је независан од државних органа и

послодаваца; 3) ако се финансира претежно из чланарине и других сопствених извора; 4) ако има потребан број чланова на основу приступница; 5) ако је уписан у регистар. Репрезентативним синдикатом код послодавца сматра се синдикат који испуњава наведене услове и у који је учлањено најмање 15% запослених од укупног броја запослених код послодавца. Репрезентативним синдикатом код послодавца сматра се и синдикат у грани, групи, подгрупи или делатности у који је непосредно учлањено најмање 15% запослених код тог послодавца. Репрезентативним синдикатом за територију Републике Србије, односно јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе, односно за грану, групу, подгрупу или делатност, сматра се синдикат који испуњава прописане услове и у који је учлањено најмање 10% запослених од укупног броја запослених у грани, групи, подгрупи или делатности, односно на територији одређене територијалне јединице.

Утврђивање репрезентативности синдиката. Репрезентативност синдиката код послодавца утврђује послодавац у присуству представника заинтересованих синдиката. Репрезентативност синдиката за територију Републике Србије, односно јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе, односно у грани, групи, подгрупи или делатности, и репрезентативност удружења послодаваца утврђује министар надлежан за рад, на предлог Одбора за утврђивање репрезентативности синдиката и удружења послодаваца. Одбор чине по три представника Владе, синдиката и удружења послодаваца.

Правна и пословна способност синдиката. Синдикат стиче својство правног лица даном уписа у регистар. Синдикат коме је утврђена репрезентативност има: 1) право на колективно преговарање и закључивање колективног уговора на одговарајућем нивоу; 2) право на учешће у решавању колективних радних спорова; 3) право на учешће у раду трипартитних и мултипартитних тела на одговарајућем нивоу; 4) друга права, у складу са законом. И послодавци имају право на образовање својих удружења послодаваца. Колективни уговор може да се закључи као општи, посебан и код послодавца. Општи колективни уговор и посебан колективни уговор за одређену грану, групу, подгрупу или делатност закључују се за територију Републике Србије.

Посебан колективни уговор закључује се за територију јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе.

Општи колективни уговор закључују репрезентативно удружење послодаваца и репрезентативни синдикат основани за територију Републике Србије. Посебан колективни уговор за грану, групу, подгрупу или делатност закључују репрезентативно удружење послодаваца и репрезентативни синдикат основани за грану, групу, подгрупу или делатност. Посебан колективни уговор за територију јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе закључују репрезентативно удружење послодаваца и репрезентативни синдикат основани за територијалну јединицу за коју се закључује колективни уговор. Посебан

колективни уговор за јавна предузећа и јавне службе закључују оснивач, односно орган који он овласти, и репрезентативни синдикат.

Посебан колективни уговор за територију Републике за јавна предузећа и јавне службе чији је оснивач аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе може да закључи Влада и репрезентативни синдикат, ако постоји оправдани интерес и у циљу обезбеђивања једнаких услова рада.

Посебан колективни уговор за јавна предузећа и друштва капитала чији је оснивач јавно предузеће закључују оснивач јавног предузећа, односно орган који он овласти и репрезентативни синдикат.

Посебан колективни уговор за лица која самостално обављају делатност у области уметности или културе (самостални уметници) закључују репрезентативно удружење послодаваца и репрезентативни синдикат. Колективни уговор код послодавца за јавна предузећа, друштва капитала чији је оснивач јавно предузеће и јавне службе закључују оснивач, односно орган који он овласти, репрезентативни синдикат код послодавца и послодавац. У име послодавца колективни уговор потписује лице овлашћено за заступање послодавца. Колективни уговор код послодавца закључују послодавац и репрезентативни синдикат код послодавца. У име послодавца колективни уговор потписује лице овлашћено за заступање послодавца. Ако ниједан од синдиката, односно ниједно од удружења послодаваца не испуњава услове репрезентативности у смислу овог закона, синдикати односно удружења послодаваца могу закључити споразум о удруживању ради испуњења услова репрезентативности утврђених овим законом и учествовања у закључивању колективног уговора. Ако код послодавца није основан синдикат, зарада, накнада зараде и друга примања запослених могу да се уреде споразумом.

Споразум се сматра закљученим када га потпишу лице овлашћено за заступање послодавца и представник савета запослених или запослени који је добио овлашћење од најмање 50% од укупног броја запослених код послодавца.

Споразум престаје да важи даном ступања на снагу колективног уговора.

19. Надлежност инспекције рада

Надзор над применом Закона о раду, других прописа о радним односима, општих аката и уговора о раду, којима се уређују права, обавезе и одговорности запослених, врши инспекција рада. У поступку инспекцијског надзора инспектор је овлашћен да: 1) врши увид у опште и појединачне акте, евиденције и другу документацију ради утврђивања релевантних чињеница; 2) утврђује идентитет лица и узима изјаве од послодавца, одговорних лица, запослених и других лица која се затекну на раду код послодавца; 3) врши контролу да ли је извршена пријава

на обавезно социјално осигурање на основу података из Централног регистра обавезног социјалног осигурања; 4) прегледа пословне просторије, објекте, постројења, уређаје и друго; 5) налаже преузимање превентивних и других мера за које је овлашћен у складу са законом ради спречавања повреда закона.

Послодавац, одговорно лице код послодавца и запослени дужни су да инспектору омогуће вршење надзора, увид у документацију и несметан рад и да му обезбеде податке потребне за вршење инспекцијског надзора, у складу са законом. Инспектор рада је овлашћен да решењем наложи послодавцу да са запосленим који је засновао радни однос закључи уговор о раду у писаном облику.

Инспектор рада поднеће захтев за покретање прекршајног поступка ако нађе да је послодавац, односно директор или предузетник, повредом закона или других прописа којима се уређује радни однос извршио прекршај. Ако инспектор рада нађе да је решењем послодавца о отказу уговора о раду очигледно повређено право запосленог, а запослени је покренуо радни спор, на захтев запосленог одложиће својим решењем извршење тог решења до доношења правноснажне одлуке суда.

V. РАВНОПРАВНОСТ ПОЛОВА

1. Једнаке могућности запошљавања по основу пола

Закон о равноправности полова, као један од закона из групе антидискриминаторних закона, ближе разрађује Уставом зајемчено право на равноправност жена и мушкараца и уводи посебне мере које треба да обезбеде остваривање политике једнаких могућности.

Овим законом су, у области рада, посебно уређена само питања која се најнепосредније односе на остваривање равноправности полова у тој области, а која нису уређена Законом о раду. То се, нарочито, односи на посебне мере за постизање равноправности полова у процесу рада.

Послодавац је дужан да запосленима, без обзира на пол, обезбеди једнаке могућности и третман, а у вези са остваривањем права из радног односа и по основу рада, у складу са законом којим се уређује рад.

Не сматрају се дискриминацијом или повредом принципа једнаких могућности:

1) посебне мере за повећање запослености и могућности запошљавања мање запосленог пола;
2) посебне мере за повећање учешћа мање заступљеног пола у стручном оспособљавању и обезбеђивању једнаких могућности за напредовање;
3) друге посебне мере, утврђене у складу са законом.

Закон ближе дефинише и начин остваривања права на једнаку доступност послова и положаја припадницима оба пола. Њиме се утврђује обавеза државних органа, органа аутономних покрајина, градова и општина, те свих јавних служби и предузећа чији је оснивач држава, односно аутономна покрајина, град и општина или који се финансирају у целини или у претежном делу из јавних прихода да применом афирмативних мера прописаних законима који уређују систем државне управе и правни положај државних службеника обезбеде да, политиком запошљавања, најмање 30% лица мање заступљеног пола буде у свакој организационој јединици, као и на руководећим местима и у органима управљања и надзора.

2. Заснивање радног односа и радно ангажовање по основу пола

Приликом јавног оглашавања послова и услова за њихово обављање и приликом одлучивања о избору запослених забрањује се прављење разлике по полу (осим ако за то постоје посебни разлози утврђени у складу са законом који уређује рад), а свако кршење ове забране повлачи прекршајну одговорност и послодавца и одговорност лица код послодавца. За послодавца са својством правног лица прописана је новчана казна у распону од 10.000 до 100.000 динара, а за одговорно лице код послодавца и за послодавца предузетника новчана казна од 5.000 до 25.000 динара.

Припадност одређеном полу, као и одсуствовање са посла због трудноће или родитељства не сме бити сметња за распоређивање на одговарајуће послове, професионално усавршавање и напредовање на послу. Супротно поступање послодавца такође повлачи прекршајну одговорност, а распон новчаних казни истоветан је казнама за непоштовање начела равноправности полова приликом одлучивања о избору запослених.

3. Једнака зарада за исти рад или рад једнаке вредности по основу пола

Запослени, без обзира на пол, остварују право на једнаку зараду за исти рад или рад једнаке вредности код послодавца, у складу са законом којим се уређује рад.

Право на једнако плаћање за једнак рад везује се за рад код истог послодавца. Заштита овог права има за циљ да онемогући неједнако плаћање жена и мушкараца за истоврсни рад или једнако вредан рад код истог послодавца и на тај начин отклања могућност дискриминације по основу припадности одређеном полу, која је у пракси присутна.

4. Узнемиравање, сексуално узнемиравање и сексуално уцењивање

Узнемиравање, сексуално узнемиравање или сексуално уцењивање на раду или у вези са радом које чини запослени према другом запосленом сматра се повредом радне обавезе која представља основ за отказ уговора о раду, односно за изрицање мере престанка радног односа, као и основ за удаљење запосленог са рада. О околностима које указују на то да је изложен узнемиравању, сексуалном узнемиравању или сексуалном уцењивању запослени писменим путем обавештава послодавца и тражи ефикасну заштиту.

Послодавац има обавезу да заштити запослено лице од узнемиравања, сексуалног узнемиравања и сексуалног уцењивања на радном месту које чини други запослени. У вези са овим питањем (забрана узнемиравања и сексуалног узнемиравања), које је нормативно уређено и Законом о раду, треба рећи то да, у смислу овог закона, оно подразумева заштиту од узнемиравања и, у том смислу, посебне мере које је послодавац дужан да предузме (удаљење запосленог са рада, престанак радног односа), а чији је циљ да се заштите запослени од нежељеног понашања на радном месту. Прописано је и право запосленог лица да писмено обавести послодавца о околностима које указују на то да је запослено лице изложено узнемиравању, сексуалном узнемиравању и сексуалном уцењивању и тражи ефикасну заштиту. Непредузимање мера заштите од стране послодавца повлачи прекршајну одговорност.

Право на стручно усавршавање и обуку у току рада остварују под једнаким условима запослени оба пола. Заправо, утврђена је обавеза послодавца да у сваком циклусу усавршавања или обуке води рачуна о томе да заступљеност оба пола одговара структури запослених код тог послодавца.

Закон посебно штити запослене који су пријавили послодавцу потребу за заштитом од дискриминације по основу пола, узнемиравања или сексуалног узнемиравања, односно сексуалног уцењивања тако што изричито прописује да покретање таквог поступка од стране запосленог не спада у разлоге који могу бити третирани као оправдан разлог за отказ уговора о раду или за проглашавање запосленог лица за вишак запослених. Смисао ове посебне гаранције је да се осигура посебна заштита и за лица која пријављују потребу за заштитом од дискриминације по основу припадности одређеном полу, или дискриминације због трудноће, материнства или родитељства, а нарочито потребу за заштитом од сексуалног узнемиравања или сексуалног уцењивања.

5. Престанак радног односа и радног ангажовања по основу пола

Покретање поступка од стране запосленог због дискриминације по основу пола, узнемиравања, сексуалног узнемиравања или сексуалног уцењивања не могу се сматрати оправданим разлогом за отказ уговора о раду, односно престанак радног и другог (уговорног) односа по основу рада, нити могу бити оправдан основ да се запослени прогласи вишком запослених у складу са прописима који уређују рад.

Обавеза синдикалних организација да најмање 30% представника мање заступљеног пола укључе у састав одбора за преговоре јесте посебна мера коју Закон предвиђа како би у процесу колективног преговарања било обезбеђено равномерно учешће представника оба пола. Наиме, процес преговора ради закључења колективних уговора укључује веома осетљива питања као што су питања услова и цене рада, па у том процесу треба обезбедити једнаке могућности запосленима оба пола да искажу своје потребе и да остваре своје легитимне интересе, без дискриминације и под једнаким условима.

VI. СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ

Социјално осигурање обезбеђује социјалну сигурност по основу рада. Та сигурност предупређује ризике старости, инвалидности, болести, смрти, незапослености и других социјалних опасности. У Републици Србији постоје три гране социјалног осигурања по основу рада и уплаћених доприноса. То су: 1) пензијско и инвалидско осигурање; 2) осигурање за случај незапослености и 3) здравствено осигурање.

1. Пензијско и инвалидско осигурање

Пензијско и инвалидско осигурање обухвата обавезно и добровољно пензијско и инвалидско осигурање.

Обавезно пензијско и инвалидско осигурање уређено је Законом о пензијском и инвалидском осигурању. Обавезним пензијским и инвалидским осигурањем обезбеђују се права за случај старости, инвалидности, смрти и телесног оштећења.

Права из обавезног пензијског и инвалидског осигурања јесу: 1) за случај старости – право на старосну пензију; 2) за случај инвалидности – право на инвалидску пензију; 3) за случај смрти – право на породичну пензију и право на накнаду погребних трошкова; 4) за случај телесног оштећења проузрокованог повредом на раду или професионалном болешћу – право на новчану накнаду за телесно оштећење.

Права из пензијског и инвалидског осигурања стичу се и остварују зависно од дужине улагања и висине основице на коју је плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање и уз примену начела солидарности. Та права су лична права и не могу се преносити на друга лица, па престају смрћу корисника. Средства за пензијско и инвалидско осигурање, односно права из пензијског и инвалидског осигурања обезбеђују се, односно остварују код Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање.

Обавезно осигурана лица (осигураници) јесу: 1) запослени; 2) лица која самостално обављају делатност; 3) пољопривредници.

Старосна пензија. Према Закону о пензијском и инвалидском осигурању осигураник стиче право на старосну пензију: 1) кад наврши 65 (мушкарац), односно 60 (жена) година живота и најмање 15 година стажа осигурања; 2) кад наврши 40 (мушкарац), односно 35 (жена) година стажа осигурања и најмање 53 године живота; 3) кад наврши 45 година стажа осигурања. Свака од ове три ситуације је довољна да се право оствари. Када је реч о првој од наведених ситуација, актуелни закон предвидео је поступност у испуњавању услова у погледу година живота. Осигураник стиче право на старосну пензију:

1) кад наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања;
2) кад наврши 45 година стажа осигурања. Изузетно од овог правила, осигураник жена стиче право на старосну пензију када има најмање 15 година стажа осигурања и године живота према посебно утврђеној табели у закону, која обухвата период 2015–2031. године.

Инвалидска пензија. Инвалидност је предуслов за стицање права на инвалидску пензију. Инвалидност постоји кад код осигураника настане потпуни губитак радне способности због промена у здравственом стању проузрокованих повредом на раду, професионалном болешћу, повредом ван рада или болешћу, које се не могу отклонити лечењем или медицинском рехабилитацијом. Осигураник код кога настане потпуни губитак радне способности стиче право на инвалидску пензију: 1) ако је инвалидност проузрокована повредом на раду или професионалном болешћу; 2) ако је инвалидност проузрокована повредом ван рада или болешћу – под условом да је губитак радне способности настао пре навршења година живота прописаних за стицање права на старосну пензију и да има навршених пет година стажа осигурања (ако је инвалидност, проузрокована болешћу или повредом ван рада, настала пре навршене 30. године живота, осигураник стиче ово право и ако има мање од пет година стажа осигурања).

Породична пензија. Право на породичну пензију могу остварити чланови породице: 1) умрлог осигураника који је навршио најмање пет година стажа осигурања или је испунио услове за старосну,

превремену старосну или инвалидску пензију; или 2) умрлог корисника старосне, превремене старосне или инвалидске пензије. Ако је смрт лица из члана 17. овог закона настала као последица повреде на раду или професионалне болести, чланови његове породице стичу право на породичну пензију без обзира на дужину пензијског стажа тог лица. Члановима породице умрлог осигураника сматрају се брачни друг, деца и родитељи. Ова лица остварују право на породичну пензију ако испуњавају услове који се односе на године живота, неспособност за рад или, кад је реч о деци, године потребне за завршетак школовања.

Новчана накнада за телесно оштећење. Ово право могу стећи само осигураници који су доживели повреду на раду или су оболели од неке професионалне болести. Осигураник код кога телесно оштећење проузроковано повредом на раду или професионалном болешћу износи најмање 30% стиче право на новчану накнаду.

Накнада погребних трошкова. У случају смрти корисника пензије, лицу које изврши сахрану припада накнада погребних трошкова.

Добровољно пензијско и инвалидско осигурање јесте осигурање којим се, на основу уговора, могу обезбедити права за случај старости, инвалидности, смрти и телесног оштећења, или већи обим тих права од обима утврђеног Законом о пензијском и инвалидском осигурању, као и друга права из овог осигурања.

2. Осигурање за случај незапослености

Осигурање за случај незапослености уређено је Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености.

Према Закону, незапослени је лице од 15 до 65 година живота, способно и одмах спремно да ради, које није засновало радни однос или на други начин остварило право на рад, а које се води на евиденцији незапослених и активно тражи запослење. Незапосленим, у смислу овог закона, не сматра се редован ученик, студент основних студија до 26 година живота, лице коме мирују права из радног односа у складу са законом и лице које је испунило услов за пензију у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању.

Обавезно осигурање за случај незапослености је део система обавезног социјалног осигурања грађана, којим се обезбеђују права за случај незапослености на начелима обавезности, узајамности и солидарности. Обавезним осигурањем обезбеђују се права за случај незапослености, и то:

1. новчана накнада;
2. здравствено осигурање и пензијско и инвалидско осигурање у складу са законом;
3. друга права у складу са законом.

Средства за остваривање права из обавезног осигурања обезбеђују се из доприноса за обавезно осигурање за случај незапослености и других средстава обезбеђених у складу са законом.

Право на новчану накнаду. Обавезно осигурано лице има право на новчану накнаду ако је било осигурано најмање 12 месеци непрекидно или с прекидима у последњих 18 месеци. Непрекидним осигурањем сматра се и прекид обавезног осигурања краћи од 30 дана.

Незапослени има право на новчану накнаду у случају престанка радног односа или престанка обавезног осигурања, по основу:

1) престанка радног односа отказом од стране послодавца, у складу са прописима о раду, и то: ако услед технолошких, економских или организационих промена престане потреба за обављањем одређеног посла или дође до смањења обима посла, у складу са законом, осим лица која су се, у складу са одлуком Владе о утврђивању програма решавања вишка запослених у процесу рационализације, реструктурирања и припреме за приватизацију, својевољно определила за новчану накнаду или посебну новчану накнаду – у већем износу од висине отпремнине утврђене Законом о раду, као и ако запослени не остварује резултате рада, односно нема потребна знања и способности за обављање послова на којима ради;
2) престанка радног односа на одређено време, привремених и повремених послова, пробног рада;
3) престанка функције изабраних, именованих и постављених лица, ако није остварено право на мировање радног односа или накнаду плате, у складу са законом;
4) преноса оснивачких права власника, односно члана привредног друштва;
5) отварања стечаја, покретања ликвидационог поступка и у другим случајевима престанка рада послодавца, у складу са законом;
6) премештаја брачног друга, у складу са посебним прописима и
7) престанка радног односа у иностранству, у складу са законом, односно међународним споразумом.

Незапослени коме је радни однос, односно осигурање престало његовом вољом или кривицом, односно ако је радни однос престао својевољним опредељивањем за отпремнину, новчану накнаду или посебну новчану накнаду по одлуци Владе о утврђивању програма решавања вишка запослених, у већем износу од висине отпремнине утврђене Законом о раду, може остварити право на новчану накнаду ако поново испуни услове којим стиче право на новчану накнаду у складу са овим законом.

Новчана накнада припада незапосленом од првог дана од дана престанка обавезног осигурања, ако се пријави и поднесе захтев Националној служби у року од 30 дана од дана престанка радног

односа или престанка осигурања, а ако поднесе захтев по истеку рока од 30 дана, новчана накнада припада од дана подношења захтева. Право на новчану накнаду нема незапослени који поднесе захтев по истеку времена за које би му право на новчану накнаду припадало, с тим што се у тај рок не рачуна време за које је незапослени по прописима о здравственом осигурању био привремено спречен за рад.

Висина новчане накнаде утврђује се у износу од 50% од основице коју чини просечна зарада, односно плата или накнада зараде незапосленог у последњих 12 месеци који претходе месецу у којем је престао радни однос, односно осигурање. Та накнада у сваком случају не може бити виша од 160% нити нижа од 80% минималне зараде утврђене у складу са прописима о раду за месец у којем се врши исплата новчане накнаде.

Право на новчану накнаду може трајати од три месеца до 12 месеци, у зависности од година стажа осигурања и година живота осигураника. Изузетно, новчана накнада припада незапосленом у трајању од 24 месеца ако незапосленом до испуњења првог услова за остваривање права на пензију, у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, недостаје до две године. Корисник новчане накнаде дужан је да се лично јавља Националној служби ради обавештавања о могућностима и условима запослења и посредовања у запошљавању сваких 30 дана, у складу са индивидуалним планом запошљавања. Исплата новчане накнаде се наставља за време: трајања додатног образовања и обуке, у складу са индивидуалним планом запошљавања; привремене спречености за рад утврђене према прописима о здравственом осигурању, али не дуже од 30 дана од дана настанка привремене спречености; као и за време породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада због посебне неге детета, према прописима из области рада или другим прописима којима се регулише одсуство са рада.

Новчана накнада може да се исплати у једнократном износу ради самозапошљавања, на захтев незапосленог, у складу са општим актом Националне службе.

Исплата новчане накнаде обуставља се за време за које мирују права по основу незапослености и то за време трајања уговора о обављању привремених и повремених послова, одслужења или дослужења војног рока, трајања притвора, изречене мере безбедности, васпитне или заштитне мере, у трајању до шест месеци, као и за време боравка у иностранству у случају када је незапослени или његов супружник упућен на рад у иностранство у оквиру међународно-техничке или просветно-културне сарадње у дипломатска, конзуларна и друга представништва. По престанку разлога за обуставу права незапослени остварује право на исплату новчане накнаде за преостало време за које је признато право на новчану накнаду ако се пријави и поднесе захтев за остваривање права у року од 30 дана.

Право на новчану накнаду престаје ако лице које остварује право буде избрисано са евиденције, у складу са овим законом; ако престане да се води евиденција о незапосленом, у складу са законом; ако не обавести Националну службу у року од пет дана о промени која је услов или основ за стицање, остваривање или престанак права на новчану накнаду; ако се од стране надлежног органа утврди да ради код послодавца без уговора о раду или уговора о привременим и повременим пословима и ако поднесе захтев за престанак права.

Незапослени коме је престало право на новчану накнаду може да оствари ово право ако поново испуни услове за стицање права на новчану накнаду, с тим што му се у стаж осигурања не урачунава стаж за који је већ остварио новчану накнаду.

Незапосленом коме је престало право на новчану накнаду због заснивања радног односа или започињања осигурања по другом основу, пре истека времена за остваривање тог права, наставља се право на новчану накнаду за преостало време у утврђеном износу ако поново постане незапослен и ако је то за њега повољније.

Право на здравствено и пензијско и инвалидско осигурање. Ова права припадају само незапосленим лицима која су корисници новчане накнаде и трају колико и право на новчану накнаду. Доприноси за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање садржани су у новчаној накнади и плаћају се на терет лица које прима новчану накнаду. Основица на коју се плаћају доприноси је износ новчане накнаде. Обрачун и уплату доприноса за осигурање врши Национална служба.

Чланови породице корисника новчане накнаде имају право само на здравствено осигурање, ако нису здравствено осигурани по другом основу.

3. Здравствено осигурање

Здравствено осигурање уређено је Законом о здравственом осигурању. Права из обавезног и добровољног здравственог осигурања не могу се преносити на друга лица нити се могу наслеђивати.

Обавезно здравствено осигурање јесте здравствено осигурање којим се запосленима и другим грађанима обухваћеним обавезним здравственим осигурањем обезбеђују право на здравствену заштиту и право на новчане накнаде за случајеве утврђене Законом о здравственом осигурању. Обавезно здравствено осигурање обезбеђује се и спроводи у Републичком заводу за здравствено осигурање. Средства за остваривање права из обавезног здравственог осигурања обезбеђују се уплатом доприноса за обавезно здравствено осигурање, као и из других извора, у складу са законом.

Обавезно здравствено осигурање обухвата: 1) осигурање за случај болести и повреде ван рада; 2) осигурање за случај повреде на раду или професионалне болести.

Осигураним лицима, у смислу Закона о здравственом осигурању, сматрају се осигураници и чланови њихових породица, којима се обезбеђују права из обавезног здравственог осигурања. Осигураници су запослени и друга физичка лица која су обавезно осигурана у складу са Законом о здравственом осигурању.

Права из обавезног здравственог осигурања јесу: 1) право на здравствену заштиту; 2) право на накнаду зараде за време привремене спречености за рад осигураника; 3) право на накнаду трошкова превоза у вези са коришћењем здравствене заштите.

Добровољно здравствено осигурање јесте осигурање од настанка ризика плаћања учешћа у трошковима здравствене заштите, осигурање грађана који нису обавезно осигурани, односно који се нису укључили у обавезно здравствено осигурање, као и осигурање на већи обим и стандард и друге врсте права из здравственог осигурања. Добровољно здравствено осигурање спроводи Републички завод за здравствено осигурање, као и друга правна лица, у складу са законом.

Извори

1. Закон о државним службеницима („Службени гласник РС", бр. 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 – исправка, 64/07, 67/07 – исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18, 157/20 и 142/22)

2. Закон о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС", бр. 62/06, 63/06 – исправка, 115/06 – исправка, 101/07, 99/10, 108/13, 99/14, 95/18 и 14/22)

3. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС", бр. 21/16, 113/17, 113/17 – др. закон, 95/18 и 114/21)

4. Закон о радним односима у државним органима („Службени гласник РС", бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/01– др. закон , 39/02, 49/05 – одлука УС, 79/05 – др. закон, 23/13 – одлука УС)

5. Закон о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС", бр. 34/01, 62/06 – др. закон, 116/08 – др. закон, 92/11, 99/11 – др. закон, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16 – др. закон и 113/17 – др. закон)

6. Закон о раду („Службени гласник РС", бр. 24/05, 61/05,54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење)

7. Закон о условима за заснивање радног односа са страним држављанима („Службени лист СФРЈ", бр. 11/7 и 64/89, „Службени лист СРЈ", бр. 42/92, 24/94 и 28/96 и „Службени гласник РС", број 101/05)

8. Закон о безбедности и здрављу на раду („Службени гласник РС", број 35/23)

9. Закон о мирном решавању радних спорова („Службени гласник РС", бр. 125/04, 104/09 и 50/18)

10. Закон о штрајку („Службени лист СРЈ", бр. 29/96 и „Службени гласник РС", бр. 101/05 и 103/12 – одлука УС)

11. Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС", бр. 34/03, 64/04 – одлука УС, 84/04 – др. закон, 85/05, 101/05 – др. закон, 63/06 – одлука УС, 5/09, 107/09, 30/10 – др. закон, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14, 73/18, 46/19 – УС, 86/19, 62/21, 125/22 и 138/22)

12. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС", бр. 36/09, 30/10 – др. закон, 88/10, 38/15 и 113/17 – др. закон)

13. Закон о здравственом осигурању („Службени гласник РС", број 25/19)

14. Закон о родној равноправности („Службени гласник РС", број 52/21)

15. Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање програма стручног усавршавања („Службени гласник РС", број 101/18)

16. Упутство о методологији за утврђивање потреба за стручним усавршавањем у јавној управи („Службени гласник РС", број 32/19)

ОСНОВИ СИСТЕМА
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

1. Основи система Европске уније

Велики број европских држава (њих 28) успоставиле су заједницу држава и народа под називом Европска унија. Ова унија се заснива на међународним уговорима које су међусобно закључиле државе чланице, на Уговору о Европској унији и Уговору о функционисању Европске уније, који имају исту правну снагу.

У основи процеса европских интеграција и успостављања ЕУ у данашњем облику леже економске интеграције кроз успостављање унутрашњег тржишта и обезбеђивање трајног развоја који је заснован на уравнотеженом економском расту, стабилним ценама и висококонкурентној тржишној привреди, која доприноси пуној запослености и друштвеном развоју. Да би се наведени циљеви постигли у оквиру ЕУ је успостављена економска, царинска и монетарна унија. Други мотив успостављања економске заједнице, историјски гледано, било је избегавање даљих сукоба између европских нација након Другог светског рата, засновано на уверењу да ће државе Европе развојем трговине и економске међузависности избегавати међусобне конфликте. Резултат ових иницијалних уверења била је Европска економска заједница, створена 1958. године, између шест држава: Белгије, Немачке, Француске, Италије, Луксембурга и Холандије. До данас, још 22 државе су се придружиле великом јединственом тржишту (које се назива и „унутрашње тржиште"). Оно што је започело као економска интеграција временом је прерасло у јединствену форму удруживања држава које су у целини или делимично пренеле на ЕУ низ области јавних политика, од заштите животне средине до спољних односа, безбедности и миграција. Ову еволуцију означила је и промена имена 1993. године, из Европске заједнице у Европску унију.

Европска унија је утемељена на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући ту и права припадника мањина. Она својим грађанима обезбеђује подручје слободе, безбедности и правде. У својим односима са државама које нису чланице ЕУ, поред осталог, ЕУ се залаже за поштовање међународног права у складу са принципима Повеље Уједињених нација и слободне трговине.

Европску унију треба разликовати од Савета Европе (енгл. Council of Europe – CoE), који је међународна регионална организација европских држава, са седиштем у Стразбуру (Француска), основана с циљем остварења и заштите основних демократских права и слобода на европском континенту (Савет Европе данас има 47 држава чланица, међу којима су све европске државе осим Белорусије). Такође, због одређених сличности у називу треба разликовати и институције/органе Савета Европе (Парламентарна скупштина, Комитет министара, Европски суд за људска права и др.) од институција/органа ЕУ.

2. Специфичности ЕУ као међународне организације

Према уговору о ЕУ државе чланице су на ЕУ пренеле одређене надлежности ради остваривања заједничких циљева. Европска унија има својство правног лица, што значи да може закључивати споразуме са једном или више трећих држава или међународних организација. Такође, ЕУ у свакој држави чланици има најширу правну способност која се признаје правним лицима у складу са националним правним прописима.

Слично Савету Европе и Европска унија је регионална организација европских држава, што значи да је то међународна организација. Међутим, то је ипак посебна творевина која, поред уобичајених конститутивних елемената који чине међународну организацију, садржи и друге – додатне елементе који је битно разликују од других међународних организација.

Наиме, Европска унија садржи и неке елементе државне организације, будући да има широк круг законодавних, извршних и судских овлашћења и да њена надлежност обухвата најзначајније области друштвено-привредног живота земаља чланица. С друге стране, она нема класична принудна средства која би применила у случају непоштовања њених одлука већ државе чланице добровољно пристају на поштовање таквих одлука, односно примењују сопствена средства принуде у ту сврху. Тако, правна акта ЕУ постају саставни део правног система држава чланица.

Према одговарајућем пропису ЕУ (Уредба Савета/министара), службени језици Европске уније су језици држава чланица, као равноправни. Наиме, сваки правни акт ЕУ преводи се на све службене језике. С друге стране, тзв. радни језици испод министарског нивоа јесу енглески, француски и немачки језик.

Надлежности ЕУ су одређене тако што су прецизно набројане (одређене су тзв. принципом позитивне енумерације). То значи да ЕУ делује само у оквиру оних надлежности које су јој уговорима повериле државе чланице. Надлежности које уговорима нису поверене ЕУ задржавају државе чланице. Одређивање надлежности ЕУ врши се и у складу са принципима супсидијарности и сразмерности.

На основу принципа супсидијарности, у областима које не спадају у њену искључиву надлежност, ЕУ интервенише само уколико државе чланице не могу на одговарајући начин да остваре намераване циљеве сопственим акцијама, али који могу бити, због обимности или дејства предложених акција, боље остварени на нивоу ЕУ. Међутим, на основу и у складу са принципом сразмерности, садржина и облик предузете акције ЕУ не смеју да прекораче ону меру која је неопходна за остваривања циљева Уговора.

Према Уговору о ЕУ, државе чланице предузимају све мере које су неопходне да би се обезбедило испуњење обавеза које произлазе из уговора или из аката институција/органа ЕУ. У вези са тим, државе чланице предузимају све неопходне мере да олакшају остваривање задатака ЕУ и, са истим циљем, уздржавају се од свих мера које могу угрозити остваривање циљева ЕУ.

Повеља о основним правима Европске уније, према Уговору о ЕУ, има исту правну снагу као и уговори, што значи да ЕУ поштује права, слободе и принципе утврђене наведеном повељом. Такође, ЕУ је приступила Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, што значи да основна права зајамчена наведеном конвенцијом чине основне принципе права ЕУ. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода јесте инструмент Савета Европе, односно међународни правни документ који чини кључни део система заштите људских права у оквиру Савета Европе. Конвенцију су потписале и ратификовале све државе које су чланице Савета Европе, а њен значај је у томе што она предвиђа листу права које су државе дужне да обезбеде и поштују и успоставља Европски суд за људска права чија је улога да штити права гарантована Конвенцијом. Другим речима, физичка и правна лица (компаније, организације) чија су права, гарантована Конвенцијом, повређена од стране државе потписнице Конвенције, имају ефективно средство заштите својих права – подношење представке Суду, који, између осталог, може да нареди правично задовољење подносиоца представке чија су права повређена.

Специфичност ЕУ представља и право грађанства ЕУ – њен држављанин је свако лице које има држављанство неке од држава чланица. Држављанство ЕУ се дакле додаје националном држављанству а не замењује га. ЕУ уважава принцип равноправности својих грађана пред њеним институцијама, органима и телима. Статус грађанина ЕУ обезбеђује тим лицима да се слободно крећу и бораве на територији држава чланица, као и друга права у вези са тим. На нивоу ЕУ њени грађани су непосредно представљени у Европском парламенту, као једној од институција/органа ЕУ.

Успостављени ниво економске интеграције је значајна карактеристика ЕУ као међународне творевине. Функционисање унутрашњег тржишта подразумева подручје без унутрашњих граница у коме је

обезбеђен слободан проток роба, лица, услуга и капитала. Она се заснива на царинској унији која се односи на сву робну размену и обухвата забрану царина и свих других дажбина које могу произвести исти ефекат на увоз и извоз између држава чланица, као и увођење заједничке царинске тарифе у њиховим односима са трећим државама. За земље чланице ЕУ уведена је јединствена монета – евро као завршна фаза у успостављању економске и монетарне уније, која подразумева, пре свега, обезбеђивање слободног протока капитала и координацију економских и монетарних политика држава чланица ЕУ. Тако је за државе чланице ЕУ које испуњавају неопходне услове економске и монетарне стабилности за усвајање јединствене валуте (тзв. критеријуми економског и монетарног приближавања – конвергенције) и које су прихватиле евро као средство плаћања, евро једино законско средство плаћања од 1. јануара 2002. године. Треба истаћи да има земаља чланица које испуњавају неопходне услове за усвајање евра, али га нису прихватиле као своју монету (нпр. Велика Британија, Шведска, Данска). Наравно, има и држава чланица које не испуњавају неопходне услове за усвајање евра (нпр. Мађарска, Румунија, Бугарска, Хрватска). Наведени пример показује на још једну специфичност ЕУ, а то је да постоје одредбе Уговора о функционисању ЕУ које се не примењују на „државе чланице које су предмет изузећа", односно у конкретном примеру којима евро није једино законско средство плаћања.

3. Државе чланице ЕУ и државе кандидати за пријем у чланство

Европска унија данас обухвата 27 европских држава[160], које од 1. јануара 2017. године имају око 511 милиона становника. Чланице ЕУ су: Француска Република, Савезна Република Немачка, Италијанска Република, Краљевина Холандија, Краљевина Белгија, Велико Војводство Луксембург („Европа шесторице" – 1952. године), Ирска, Краљевина Данска („Европа деветорице" – 1973. године), Грчка Република („Европа десеторице" – 1981. године), Краљевина Шпанија, Португалска Република („Европа дванаесторице" – 1986. године), Краљевина Шведска, Република Финска, Република Аустрија („Европа петнаесторице" – 1995. године), Република Пољска, Чешка Република, Словачка Република, Естонија, Република Летонија (Латвија), Република Литванија, Република Словенија, Република Мађарска, Република Кипар, Република Малта („Европа двадесетпеторице" – 2004. године), Република Бугарска и Румунија („Европа двадесетседморице" – 2007. године) и Хрватска (од 2013. године).

160 Велика Британија је, након 47 година чланства, 31. јануара 2020. године (у поноћ по средњоевропском времену), напустила Европску унију.

Државе које имају статус кандидата за пријем у ЕУ су: Република Турска, Република Македонија, Црна Гора, Република Србија, Република Албанија и Босна и Херцеговина. Србија је добила статус кандидата закључком Европског савета донетим на седници одржаној 1–2. марта 2012. године. Треба истаћи да су се грађани Швајцарске Конфедерације и Краљевине Норвешке, држава које су имале статус кандидата за чланство у ЕУ, на расписаним референдумима (у Швајцарској 1992. године, у Норвешкој 1994. године) већином гласова изјаснили против приступања ЕУ. Такође, постоје и државе које су повукле кандидатуру за чланству у ЕУ (то је учинио Исланд – 2014. године).

4. Ваневропске земље и територије које су придружене ЕУ

Укупно 25 прекоморских земаља и територија (енгл. Overseas Countries and Territories [OCTs]), које се простиру од Северног пола до тропа, придружено је Европској унији. Све те земље и територије су острва, од којих три немају сталне становнике. Иако су мале површином и бројем становника, због њихове уставне повезаности са Данском, Француском, Холандијом и Великом Британијом, играју значајну улогу као истурене тачке ЕУ у тим подручјима, али не чине део територије ЕУ нити јединственог тржишта. Ове земље и територије су повезане са ЕУ у циљу унапређења њиховог економског и друштвеног развоја и успостављања блиских веза са ЕУ у целини.

У те државе и територије спадају: Гренланд, Нова Каледонија и зависне територије, Француска Полинезија, Јужне и антарктичке француске територије, Валис и Футунска острва, Мајоте, Сен Пјер и Микелон, Аруба, Холандски Антили, Бонаре, Куарачо, Саба, Сен Еустасијус, Сен Мартин, Ангија, Кајманска острва, Фокландска острва, Јужна Џорџија и Јужна Сендвичка Острва, Монсерат, Питкерн, Света Јелена и зависне територије, Британска антарктичка територија, Британске територије у Индијском океану, острва Туркс и Каикос, Британска Девичанска Острва и Бермуда.

У погледу третмана наведених придружених држава и територија у трговинском промету са државама чланицама, примењује се правило да је извоз њихових производа у државе чланице слободан. С друге стране, свака од придружених држава и територија примењује на свој трговински промет са државама чланицама ЕУ, као и са другим придруженим државама и територијама, онакав режим који примењује на државу чланицу са којом има посебне односе.

5. Историјат развоја европских интеграционих процеса – настанак европских заједница

Европске заједнице, које су својевремено као организације међународног карактера основале неке од западноевропских земаља, представљају почетак пута ка данашњој својеврсној политичкој и економској интеграцији – ЕУ. Настале су у периоду непосредно после Другог светског рата, првенствено с циљем да се обезбеди бржи економски опоравак у ратом исцрпљеној западној Европи и предупреди могућност избијања поновног ратног сукоба.

Након завршетка Другог светског рата дошло је до иницијалног приближавања групе земаља Европе, почевши од 1950. године, оснивањем Европске заједнице за угаљ и челик, па до 1957. године и Римског уговора којим је створена Европска економска заједница („Заједничко тржиште").

До првог проширења долази 1973. године, уласком Данске, Ирске и Уједињеног Краљевства. Затим долази до даљег развоја заједничких институција – грађани држава чланица добијају прилику да од 1979. године директно гласају за своје представнике у Европском парламенту. Питање заштите животне средине постаје све значајније. Током осамдесетих година прошлог века чланице постају прво Грчка, 1981. године, а пет година касније и Шпанија и Португал. Развија се и јединствено тржиште. Долази до крупних промена у тадашњој Источној Европи и уједињења две Немачке, што отвара перспективу чланства новим државама. Године 1993. јединствено тржиште се даље развија додавањем „четири слободе": кретања робе, услуга, људи и капитала. Године 1995. улазе у ЕУ Аустрија, Финска и Шведска, а у малом месту у Луксембургу потписује се Шенгенски споразум, који ће довести до укидања граничних контрола. Долази до веће мобилности младих људи, који све чешће студирају у другим државама чланицама. Све више држава прихвата евро као своју валуту. Рушење „гвоздене завесе" доживљава свој епилог у великом проширењу 2004. године, када је приступило 10 нових чланица из Источне Европе, а затим 2007. године приступају и Бугарска и Румунија. Након терористичких напада на Њујорк и Вашингтон у Америци 11. септембра 2001. године постепено јача безбедносна сарадња држава чланица ЕУ. Државе чланице потписују нови „реформски" Уговор из Лисабона, који је и данас основ за функционисање ЕУ. Европска унија добија 2012. године Нобелову награду за мир. Хрватска улази у чланство 2013. године као 28 чланица. ЕУ се последњих година суочава са имигрантском кризом, која је последица превирања на Блиском истоку.

6. Оснивачки акти ЕУ. Реформски уговор (Лисабонски уговор)

6.1. Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик

Давне 1950. године, 9. маја, представљен је план (познат као „Шуманова декларација", по иницијатору, тадашњем француском министру иностраних послова Роберту Шуману, који се сматра једним од „очева оснивача" ЕУ) за оснивање Европске заједнице за угаљ и челик.

Шест европских држава – Француска, Немачка, Италија, Холандија, Белгија и Луксембург – закључиле су 1951. године у Паризу Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик („Париски уговор"), који је ступио на снагу 1952. године, са роком важења од 50 година. Овим уговором државе оснивачи су се споразумеле да као равноправни партнери воде заједничку и усклађену политику у важној области производње и трговине угљем и челиком. С тим циљем, као институције/органе међународне организације коју су основали образовали су Високу службу, Савет (министара), Заједничку скупштину и Суд. Према овом уговору, одлуке Високе службе биле су обавезујуће за све државе чланице заједнице, што су и прве карактеристике наднационалног у надлежности једне европске организације.

6.2. Уговори о оснивању Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију

Следећи корак ка даљој европској интеграцији било је закључивање Уговора о оснивању Европске економске заједнице и Уговора о оснивању Европске заједнице за атомску енергију (*Euroatom*) 1957. године у Риму, (Римски уговори). Ове уговоре је такође закључило шест држава чланица претходно основане заједнице, а ступили су на снагу 1958. године. Првенствени циљ закључивања Уговора о оснивању Европске економске заједнице било је формирање и уређење заједничког тржишта, заједничке царине, заједничке трговинске политике и заједничке пољопривредне политике. Европска економска заједница (даље: ЕЕЗ) заснивала се на четири слободе: протока робе, услуга, капитала и људи. Институције нове заједнице су конципиране слично претходно основаним заједницама, с тим што је, уместо Високе службе, основана Комисија у чијем је делокругу било предлагање и реализација заједничке политике. Првенствена сврха закључивања Уговора о оснивању Европске заједнице за атомску енергију било је утврђивање циљева развоја истраживања нуклеарне енергије и њене употребе у цивилне сврхе од стране земаља чланица заједнице, а такође су и овим уговором утврђене одговарајуће институције заједнице.

6.3. Уговор о спајању и јединствен европски акт

Уговором о спајању, који је ратификован 1965. године, а ступио је на снагу 1967. године, образоване су заједничке институције: једна Комисија и један Савет (министара) за све три европске заједнице – за Европску заједницу за угаљ и челик, ЕЕЗ и Европску заједницу за атомску енергију. Почетком 1986. године државе чланице заједница су потписале Јединствен европски акт, који је ступио на снагу средином исте године. Овим актом иницирана је европска монетарна и политичка унија и развој слободног унутрашњег тржишта, регулисана спољнополитичка сарадња држава чланица, проширена искључива надлежност ЕЕЗ на области као што су заштита животне средине, истраживачка, технолошка и регионална политика и извршене значајне институционалне промене (већи утицај у одлучивању Европског парламента и увођење квалификоване већине као преовлађујуће у начину одлучивања Савета министара).

6.4. Уговор о оснивању Европске уније

Почетком 1992. године потписан је Уговор о оснивању Европске уније (Уговор о Европској унији или Уговор из Мастрихта, по граду у Холандији у коме је закључен), који је ступио на снагу крајем 1993. године. Овај уговор садржи заједничке одредбе којима се мења Уговор о оснивању ЕЕЗ (с тим што је Уговор о оснивању ЕЕЗ, у складу са промењеним циљевима, преименован у Уговор о оснивању Европске заједнице), одредбе којима се мења Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик, одредбе којима се мења Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију, одредбе о заједничкој спољној и безбедносној политици, одредбе о полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима, одредбе о ближој сарадњи и завршне одредбе. Уговором о ЕУ успоставља се јединствено – унутрашње тржиште, економска и монетарна унија и, у вези с тим, утврђује искључива надлежност ЕУ у низу значајних области – конкуренција, трговина, пољопривреда, рибарство и др., као и спровођење, уз сагласност држава чланица, одређених заједничких политика и посебних облика сарадње између држава чланица.

6.5. Уговор из Амстердама

Уговором из Амстердама, који је потписан 1997. године, а ступио на снагу 1999. године, измењени су и допуњени уговори о трима европским заједницама и Уговор о ЕУ. Најзначајније новине које садржи овај уговор односе се на проширивање области у којима Европски парламент има право саодлучивања, проширивање задатака у областима безбедности и одбрамбене политике и утврђивање могућности

постепених интеграција у областима које одговарају оснивачким циљевима заједница и ЕУ.

6.6. Уговор из Нице

Уговором из Нице, који је потписан 2001. године, а ступио на снагу 2003. године, такође су измењени и допуњени уговори о трима европским заједницама и Уговор о ЕУ. Најзначајније новине које садржи овај уговор односе се на смањење броја посланика у Европском парламенту, као и на то да свака држава чланица може предложити само по једног члана Комисије, једне од институције ЕУ. У вези са саставом Комисије предвиђено је да када број држава чланица буде 27, за убудуће буде уведен принцип ротације, што је омогућило да се смањи број чланова Комисије и повећа ефикасност њеног рада. Такође, предвиђено је да се значајно прошире области у којима се одлуке у Савету (министара), као једне од институција ЕУ, доносе квалификованом већином. Исто тако, гласови у Савету су систематизовани по јачини (у зависности од броја становника државе чланице).

6.7. (Предлог) Уговора о Уставу за Европу

Решења из Уговора из Нице нису била таква да су могла на један ефикасан начин да побољшају способност деловања и одлучивања у ЕУ и подстакну даље европске интеграције, поготову у светлу будућих очекиваних проширивања. Због тога су одмах у вези са тим предузете активности за превазилажење проблема. После дугих и врло напорних преговора представника држава чланица, у јуну 2004. године, усаглашен је и потписан текст Уговора о Уставу за Европу. Пошто је тај акт морао да буде ратификован у државама чланицама, покренути су и одговарајући поступци. Међутим, даљи процес изјашњавања о највишем правном акту ЕУ био је блокиран 2005. године, пошто су се грађани Француске и Холандије на референдумима већином гласова изјаснили против усвајања тог „уставног уговора". Уговор о Уставу за Европу је, иначе, предвиђао и формално прерастање ЕУ, поред економске, у политичку унију, као и да ЕУ и *de jure* добије међународно правни субјективитет, односно статус правног лица у међународном промету. Тим актом утврђени су застава и химна ЕУ и прецизирано да његов саставни део чине права, слободе и принципи утврђени у Повељи о основним правима ЕУ, као и да основна права која су зајемчена Европском конвенцијом о људским правима чине основне принципе права ЕУ. Уговором о Уставу за Европу установљена је функција председника Европског савета, као једне од институција/органа ЕУ, уместо ротирајућег председавајућег, и прецизиран делокруг сопственог министра спољних послова, ако се има у виду самосталност у деловању која је дата високом представнику за спољну и безбедносну политику.

6.8. Уговор из Лисабона

Криза која је у ЕУ настала после одбацивања Уговора о Уставу за Европу на референдумима у Француској и Холандији превазиђена је новим решењима у Уговору из Лисабона („Реформски уговор”), односно одговарајућим изменама Уговора о ЕУ и Уговора о оснивању ЕЗ у форми амандмана на постојеће уговоре које су потписали шефови држава или влада држава чланица ЕУ у Лисабону (Португал), 13. децембра 2007. године.

Нова решења, утврђена Лисабонским споразумом, обезбедила су већу ефикасност и боље функционисање ЕУ и отклониле институционалне препреке за проширење ЕУ. Тај споразум, у ствари, садржи основна решења преузета из Уговора о Уставу за Европу. Овакав приступ је прихваћен да би се избегла обавеза изјашњавања и о том новом споразуму на референдумима у државама чланицама. Лисабонски споразум је ступио на снагу 1. децембра 2009. године.

У вези са применом Лисабонског споразума Велика Британија је искористила право да буде изузета од учешћа у ближој сарадњи у области правосуђа и унутрашњих послова, као и од стриктне примене Повеље о основним правима Европске уније (која постаје обавезујућа за све чланице ЕУ). Пољска је такође добила право да буде изузета од стриктне примене Повеље о основним правима ЕУ. Гаранцију осталих земаља чланица ЕУ да ће такође добити право да буде изузета од стриктне примене Повеље о основним правима ЕУ добила је и Чешка. Када су у питању уступци Ирској у односу на примену Лисабонског споразума, прихваћен је захтев да свака земља чланица и убудуће има по једног члана у Европској комисији, односно да Ирска у Комисији увек има свог члана, као и да се повећа број посланика у Европском парламенту. Ирској су дате и гаранције да самостално одлучује о својој војној неутралности, фискалној политици, правима запослених, питањима у вези са образовањем и бригом о породици и са забраном абортуса.

Лисабонски споразум није заменио до тада важеће оснивачке уговоре – Уговор о ЕУ и Уговор о оснивању ЕЗ. Уз усвојене измене и даље важе Уговор о ЕУ и Уговор о оснивању ЕЗ, с тим што је овај последњи (Уговор о оснивању ЕЗ) преименован у Уговор о функционисању ЕУ. Раније закључени Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију остао је на снази. С обзиром на наведене промене у вези са оснивачким уговорима, и назив Европска заједница, односно термин Заједнице, који је дуго био у употреби, више се не користи, већ само назив Европска унија. Лисабонски споразум не утврђује симболе који карактеришу суверене државе, као што су застава и химна ЕУ. У том смислу, нема ни уједначавања назива законодавних аката ЕУ у заједнички назив „закони”.

Најзначајнија новина у Лисабонском споразуму односи се на начин одлучивања у ЕУ. Наиме, одлуке се у Савету (министара), као једној

од институција ЕУ, по правилу, доносе већином (простом и квалификованом), а тај начин одлучивања је проширен још и на педесетак нових области, укључујући ту и полицијску и правосудну сарадњу, као и образовање и економску политику. Једногласност (консензус) и даље се примењује у одлучивању о питањима спољне политике, безбедности, социјалне политике и опорезивања.

Друга значајна новина, која је у ствари решење преузето из текста Уговора о Уставу за Европу, јесте увођење функције председника Европског савета, са двоипогодишњим мандатом, кога бирају шефови држава или влада држава чланица ЕУ (који чине састав Европског савета, као институције ЕУ), уместо досадашњег ротирајућег система председништва на период од шест месеци.

Међутим, систем ротирајућег председништва остаје код различитих састава Савета министара (у зависности од проблематике која се разматра), осим када је у питању Савет за опште послове (који сачињавају министри спољних послова држава чланица), којим председава високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику ЕУ. Високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику је сада уједно и потпредседник, односно у овој функцији су спојене функција која је и до сада постојала под тим називом и досадашња функција комесара за спољне послове у Комисији. Високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику именује Европски савет.

Према Лисабонском споразуму, национални парламенти добијају право да надгледају рад Европског парламента. Конкретно, пошто Комисија, која ће, по правилу, и даље имати законодавну иницијативу, предложи неки нови пропис, парламенти држава чланица имају могућност да испитају да ли се доношењем тог прописа крши принцип супсидијарности.

Лисабонским споразумом Европски парламент, као законодавни орган, добио је још значајнију улогу пре свега тиме што је процедура саодлучивања Европског парламента и Савета (министара) проширена на још педесет нових области. С друге стране, ради повећања ефикасности рада, Лисабонским споразумом утврђен је број представника грађана (посланика) у Европском парламенту на 751, а садашњи сазив је изабран на изборима одржаним 2014. године.

Комисија има 28 чланова у складу са бројем држава чланица. Актуелни сазив има мандат до краја октобра 2019. године.

Према Лисабонском споразуму ЕУ постаје правно лице, а то значи да, поред осталог, може да закључује уговоре и да буде члан међународних организација, чиме је знатно ојачан њен утицај на међународном плану.

У систему ЕУ први пут се уређује поступак иступања државе чланице из ЕУ (тзв. излазна клаузула). Тако се као пандан уговору о приступању, који је правни инструмент за улазак једне државе у ЕУ, у случају

иступања државе чланице из ЕУ прописује посебна врста уговора – уговор о иступању. У том смислу, утврђују се права и обавезе државе чланице која жели да иступи из чланства док се наведени уговор не закључи и ступи на снагу.

На референдуму одржаном у Уједињеном Краљевству јуна 2016. године, већина (51,9%) гласача је гласала за излазак из ЕУ. У складу са тим, Влада Уједињеног Краљевства је покренула процедуру изласка из ЕУ предвиђену чланом 50. Уговора о Европској унији, која би требало да се оконча до краја марта 2019. године.

7. Оснивачки уговори који су на снази

Сада су на снази:

– Уговор о ЕУ;

– Уговор о функционисању ЕУ (раније Уговор о оснивању ЕЗ, односно пре тога Уговор о оснивању ЕЕЗ) и

– Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију.

За разлику од осталих оснивачких уговора којима су основане европске заједнице, Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик је био закључен на период од 50 година, па је престао да важи крајем јула 2002. године. У вези с тим, државе чланице су својевремено закључиле посебан протокол, који се сматра анексом ранијег Уговора о оснивању ЕЗ, а према којем су сва имовина и обавезе затечене на дан престанка Европске заједнице за угаљ и челик пренети на ЕЗ.

Иако су правно обавезујући основни текстови оснивачких уговора и појединачни текстови њихових каснијих измена, ради лакшег коришћења у званичном службеном гласилу ЕУ („Службеном листу Европске уније"), објављују се, поред основних текстова и измена оснивачких уговора, и тзв. пречишћени или „консолидовани" (потпуни) текстови свих важећих оснивачких уговора. Саставни део оснивачких уговора чине и бројни анекси, протоколи и декларације, који се такође објављују у „Службеном листу Европске уније".

У оснивачке уговоре који су на снази спадају и сви закључени појединачни уговори са државама чланицама о приступању у чланство.

8. Поступак у вези са изменама уговора на којима се заснива ЕУ

Предлоге за измене уговора на којима се заснива ЕУ, према Уговору о ЕУ, могу да поднесу Савету (министара) владе сваке од држава чланица, Европски парламент и Комисија. Предлози се достављају Европском савету, који, после консултовања Европског парламента и Комисије, може донети одлуку да се приступи разматрању предложених измена. У том смислу, председник Европског савета сазива конференцију

представника влада држава чланица, која треба да припреми препоруку у вези са предложеним изменама за посебну скупштину састављену од представника националних парламената, шефова држава или влада држава чланица, Европског парламента и Комисије. Предлог измена усваја се једногласно. Међутим, када нису у питању значајне измене уговора, по добијању сагласности од Европског парламента Европски савет може да сазове само конференцију представника влада чланица са мандатом да постигне договор о изменама. Наведени случајеви се подводе под уобичајени поступак ревизије.

Уговор о ЕУ предвиђа и поједностављени поступак ревизије. То је случај када владе држава чланица, Европски парламент и Комисија доставе Европском савету предлог за ревизију свих одредаба или дела одредаба из Уговора о функционисању ЕУ који се односи на унутрашње политике и акције ЕУ (Део III у Уговору о функционисању ЕУ). После консултовања Европског парламента и Комисије (и Европске централне банке, уколико су у питању промене у монетарној области), Европски савет једногласно одлучује о предложеним изменама.

Измене уговора ступају на снагу тек пошто их све државе чланице ратификују у складу са поступцима прописаним њиховим уставним актима.

9. Органи ЕУ

Све институције, односно органи ЕУ делују у оквиру надлежности које су им поверене важећим уговорима. Институције ЕУ, према уговору о ЕУ, јесу: Европски парламент, Европски савет, Савет, Европска комисија (Комисија), Суд правде ЕУ, Европска централна банка и Ревизорски суд (Финансијски суд).

Надлежност и састав Европског парламента, Европског савета, Савета, Европске комисије и Суда правде ЕУ утврђују се одредбама о институцијама у Уговору о ЕУ, док су одредбе које уређују надлежност, састав и друга питања која се односе на Европску централну банку и Ревизорски суд садржане у Уговору о функционисању ЕУ. Међутим, и остала значајна питања која се односе на рад и функционисање Европског парламента, Европског савета, Савета, Комисије и Суда правде ЕУ уређена су у тзв. институционалним одредбама Уговора о функционисању ЕУ.

10. Делокруг Европског савета

Општи политички приоритети ЕУ одређују Европски савет, који окупља највише националне представнике држава чланица и представља највиши ниво њихове политичке сарадње. Неформално делује још од 1974. године, да би 2009. године и формално постао орган ЕУ.

Европски савет чине шефови држава или влада држава чланица, његов председник и председник Комисије, с тим што у његовом раду учествује и високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику. Члановима Европског савета, када се тако одлучи, у раду може да помаже по један министар, а председнику Комисије један члан Комисије кога он одреди.

Европски савет бира свог председника квалификованом већином на период од две и по године, уз могућност још само једног реизбора. Председник председава и руководи радом Европског савета, обезбеђује припрему за седнице и континуитет рада Европског савета, усклађује ставове и постизање консензуса у оквиру Европског савета, подноси извештај Европском парламенту после сваког састанка Европског савета и представља ЕУ на спољном плану. Садашњи председник је Доналд Туск, бивши председник владе Пољске. Све седнице Европског савета одржавају се у Бриселу (Белгија).

За разлику од других органа ЕУ делокруг и начин рада Европског савета није строго регулисан. То му обезбеђује ефикасност у решавању најзначајнијих проблема у функционисању и развоју ЕУ и утврђивање дугорочне стратегије ЕУ. Европски савет даје неопходне подстицаје за развој ЕУ и утврђује опште политичке смернице, из чега, опет, произлази да он нема овлашћење да доноси обавезујуће одлуке за државе чланице. Ипак, у пресудним тренуцима за опстанак и будућност европских интегративних процеса Европски савет је имао одлучујући позитиван утицај и тако оправдао своју улогу утврђену уговорима.

Европски савет се састаје четири пута годишње, сазива га његов председник. Европском савету помаже у раду Генерални секретаријат Савета (министара).

Европски савет, по правилу, одлучује једногласно, односно консензусом. О процедуралним питањима се одлучује простом већином, док се квалификованом већином (која се утврђује на начин утврђен уговорима) одлучује о саставу Савета (министара) и председавању одговарајућим саветом (изузимајући Савет за спољне послове, односно Савет за опште послове). Председник Европског савета и председник Комисије не учествују у гласању када одлучује Европски савет.

11. Делокруг Европског парламента

Европски парламент је представничко тело грађана ЕУ, са законодавним, контролним и буџетским надлежностима. Европски парламент чине непосредно посланици – изабрани представници грађана ЕУ са мандатом од 5 година. Садашњи сазив ЕП изабран је на изборима 2014. године. Посланика има 751 (укључујући ту и председника) и њихов број начелно одговара броју држављана држава чланица чије грађане заступају, с тим да свака од држава чланица има најмање шест

а највише 96 посланика. Посланици се групишу по политичкој а не по националној припадности.

Избори за европски парламент одржавају се у свакој држави чланици посебно, независно од националних избора или истовремено са њима, на непосредним изборима, слободним и тајним гласањем.

Европски парламент бира из својих редова председника и његов биро. Седиште Европског парламента налази се у Стразбуру (Француска), али ради и у Бриселу и Луксембургу. Европски парламент држи годишње заседање – састаје се другог уторка у марту. Међутим, на захтев већине од укупног броја својих чланова, Савета или Комисије, Европски парламент може одржати и ванредно заседање.

Европски парламент има значајну законодавну функцију:

- усваја, заједно са Саветом, прописе на предлог Европске комисије,
- одлучује (даје сагласност) о проширењу и о међународним споразумима и
- разматра План рада Комисије од које може да тражи односно да покрене иницијативу за доношење прописа ради спровођења уговора.

ЕП има и контролну функцију:

- врши демократски надзор над радом осталих органа ЕУ,
- бира Европског омбудсмана,
- бира председника Комисије и може да гласа о поверењу Комисији што за последицу има то да су чланови Комисије дужни да поднесу колективну оставку (у том случају Високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику подноси оставку само на функције које обавља у Комисији),
- одобрава завршни рачун, односно начин на који је ЕУ буџет потрошен,
- разматра петиције које Европском парламенту може поднети сваки грађанин ЕУ, као и свако физичко и правно лице које има пребивалиште, односно седиште у некој држави чланици,
- разматра монетарну политику са Европском централном банком,
- поставља питања Комисији и Савету,
- одржава слушања на одређене теме, односно Европски савет и Савет (министара) могу бити и саслушани од стране Европског парламента,
- образује привремени анкетни одбор ради испитивања тврдњи о повреди или лошој примени права ЕУ и друго.

Европски парламент одлучује већином гласова присутних чланова, уколико уговорима за поједине случајеве није другачије предвиђено.

Европски парламент бира Европског омбудсмана после сваког избора Европског парламента и то за период мандата представника грађана (посланика) у новом сазиву, што значи на период од пет година. Мандат Европског омбудсмана може да се обнови.

Европски омбудсман је потпуно независан у вршењу својих функција. Он је овлашћен да прима жалбе које се односе на случајеве лоше управе од стране институције/органа или тела ЕУ (овде су изузете одлуке Суда правде ЕУ) од сваког грађанина ЕУ или сваког физичког или правног лица које има пребивалиште, односно седиште у некој држави чланици. У случајевима када после претходно спроведене истраге Европски омбудсман констатује случај лоше управе, он о томе обавештава одговарајућу институцију, која је поводом тога дужна да му достави своје мишљење. По добијању мишљења Европски омбудсман доставља одговарајући извештај Европском парламенту, одговарајућој институцији и подносиоцу жалбе. Сваке године Европски омбудсман подноси извештај Европском парламенту о резултатима својих истрага.

12. Делокруг Савета ЕУ (Савет министара)

Савет има специфичну и значајну улогу у систему ЕУ. Он, пре свега, обавља законодавну функцију, заједно са Европским парламентом, што значи да заједно са овим усваја законске акте у прописаном законодавном поступку. Такође, заједно са Европским парламентом, Савет учествује у усвајању буџета ЕУ. Савет утврђује политику и усклађује активности у складу са својим делокругом утврђеним уговорима. Више од 150 радних тела и комитета, у којима раде представници националних држава, припремају рад и одлуке министара у различитим конфигурацијама Савета.

Савет својим одлукама преноси на Комисију овлашћења за спровођење прописа које доноси, с тим што у посебним случајевима може сам спроводити одлуке које је донео.

За припрему рада Савета и за извршавање задатака које му он повери одговоран је Комитет сталних представника, састављен од представника влада држава чланица.

Да би се квалитетно обављао рад Савета образован је и Генерални секретаријат, под руководством генералног секретара, кога именује Савет.

Савет има и координативну улогу и улогу да представља Владе држава чланица, преко министра одређеног ресора, па се састав Савета мења у зависности од ресора коме је посвећена седница Савета. У том смислу, постоји десет различитих састава у којима заседа Савет. Дакле, то је једно тело, али нема фиксни састав чланова. Такође, нема хијерархије између различитих састава, али када је реч о питањима у вези са усклађивањем активности држава чланица у области спољне политике, онда се састаје Савет за спољне послове (Foreign Affairs Council), који ради и као Савет за опште послове (General Affairs Council), који иначе има задатак и да координира рад осталих ресорних заседања Савета, као и да припрема састанке Европског савета, у сарадњи са председником Европског савета и Комисијом.

Свако заседање Савета је подељено у два дела, на тај начин што је први део посвећен расправи о прописима ЕУ, а други осталим важним активностима. Савет има седиште у Бриселу, с тим што се нека његова заседања одржавају и у Луксембургу.

С изузетком Савета за спољне послове, којим председава Високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику, радом Савета у осталим саставима председава свака од држава чланица у периоду од шест месеци, према редоследу који је унапред одредио Европски савет, поштујући систем равноправне ротације. Главни задаци председавајућег су да унапред, за период свог председавања, утврди датуме одржавања седница Савета, припреми предлог дневног реда за седнице, сазива седнице, председава седницама и састанцима тела које за Савет припрема дневни ред – Комитета сталних представника, као и да представља Савет у односима са Комисијом. Председавајући Савета значајно утиче на законодавну и сваку другу активност Савета на тај начин што може да подржи или не подржи неки предлог Комисије у том смислу.

Савет, по правилу, доноси одлуке квалификованом већином. У зависности од питања о којима се гласа, Савет одлуку доноси простом већином (гласом за од стране 15 држава чланица) или квалификованом већином, коју чине гласови 55% држава чланица које представљају најмање 65% становништва ЕУ). За одређена питања тражи се једногласност (консензус). Гласа се о предлогу који је 8 недеља пре гласања био послат националним парламентима који могу да одлуче да ли је предложени акт у складу са принципом супсидијарности.

13. Делокруг Комисије (Европска комисија)

У делокругу Комисије је да штити општи, односно заједнички интерес ЕУ, пре свега предлагањем и обезбеђивањем спровођења прописа (што ради и Европски суд правде) и припремом и спровођењем политика и буџета ЕУ. Комисија је извршна институција (орган) која главни утицај остварује законодавном иницијативом, односно правом предлагања прописа као и спровођењем прописа које Европски парламент и Савет усвајају.

Комисија има 28 комесара, по једног из сваке државе чланице, на челу са председником Комисије који им расподељује области за које су одговорни. Мандат чланова Комисије је пет година, с тим што могу бити поново именовани за члана Комисије.

Кандидата за председника Комисије, после спроведених консултација, Европском парламенту предлаже Европски савет, узимајући у обзир резултате избора за Европски парламент. Уколико предложени кандидат не добије потребну већину у Европском парламенту да би био изабран, Европски савет је дужан да предложи новог кандидата.

На основу предлога сваке државе чланице и уз сагласност изабраног председника Комисије, Савет усваја листу лица која треба да буду именована за чланове Комисије (комесаре). Комисија подлеже изгласавању поверења од стране Европског парламента. Сваки кандидат за комесара излаже Европском парламенту своју визију, односно представља главне смернице свог будућег рада и одговара на питања. По изгласавању поверења Комисији као целини (колективном органу) од стране Европског парламента, Европски савет именује Комисију. Комисија припрема годишњи план рада, а о питањима која су на дневном реду њених седница одлучује већином гласова својих чланова, мада се одлуке углавном доносе консензусом. У обављању дневних послова Комесарима помажу службеници Комисије организовани у генералне дирекције које су образоване за одговарајуће области јавних политика ЕУ. Генерални директори одговарају за свој рад надлежном комесару. Након што се донесе нека одлука, по правилу се даје у даљи рад надлежном генералном директору да припреми предлог одговарајућег правног акта. Комисија има седиште у Бриселу, а заседа редовно сваке недеље. Рад генералних директората надгледа Генерални секретаријат.

Иначе, Европски савет, у договору са председником Комисије, именује високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику. По истом поступку Европски савет може опозвати високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику пре истека мандата.

Високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику води заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ, у складу са овлашћењима добијеним од Савета. Као члан Комисије и један од њених потпредседника одговоран је за активности ЕУ у међународним односима и координирање осталих аспеката међународне активности ЕУ.

Чланови Комисије су у свом раду независни и могу заступати само интересе ЕУ. У том смислу и државе чланице су се обавезале да ће поштовати независност чланова Комисије. Приликом ступања на дужност чланови Комисије се свечано обавезују да ће за време трајања мандата, као и после његовог престанка, поштовати обавезе које произлазе из те функције, односно да ће се уздржати од сваке активности која је неспојива са њиховим обавезама.

Основни задатак Комисије је да се стара о примени уговора (оснивачких) и других аката које доносе институције/органи ЕУ у државама чланицама и институцијама/органима ЕУ, због чега је често називана „чувар Уговора". Она је, у ствари, дужна да надгледа примену права ЕУ и да у случају повреде права о томе да образложено мишљење. Уколико повреда права не буде отклоњена, Комисија може изнети предмет пред Суд правде.

Комисија предузима потребне иницијативе за унапређење и заштиту интереса ЕУ и представља ЕУ у међународним односима (што укључује и обављање преговора у име ЕУ ради закључивања међународних

уговора), са изузетком заједничке спољне и безбедносне политике. Комисија има задатак да обезбеди успешно функционисање јединственог – унутрашњег тржишта.

Сваке године, најкасније месец дана пре почетка редовног заседања Европског парламента, Комисија објављује извештај о активностима ЕУ у протеклом периоду.

У извршавању послова који су у њеној надлежности Комисија је овлашћена да самостално доноси одговарајуће правне акте (уредбе, упутства и одлуке), као што је, на пример, случај код њених интервенција у случају повреде правила конкуренције.

14. Делокруг Европске централне банке

Европска централна банка управља заједничком валутом евром и ради пре свега у циљу одржавања стабилности цена, односно подржава општу економску и монетарну политику ЕУ у правцу стварања услова за рад и развој.

Европска централна банка (енгл. ECB) и националне централне банке чине Европски систем централних банака (енгл. ESCB), који води монетарну политику. Државе чланице чија монета није евро и њихове централне банке задржавају своје надлежности у монетарној области.

Једино је ЕЦБ овлашћена да одобрава емитовање евра, а само она и националне централне банке држава чланица могу емитовати такве новчанице. У вршењу својих надлежности ЕЦБ је независна, а то су дужни да поштују институције/органи и тела ЕУ, као и владе држава чланица.

Европска централна банка доноси мере које су неопходне за остваривање задатака који су јој поверени. Европска централна банка је правно лице, а њено седиште је у Франкфурту (Немачка).

С циљем обављања задатака Европског система централних банака (даље: ЕСЦБ), ЕЦБ доноси уредбе, одлуке, препоруке и мишљења. Уредба као акт ЕЦБ-а има опште дејство, сваки њен елемент је обавезан и директно се примењује у свакој држави чланици, док је одлука обавезна у сваком њеном елементу за оне субјекте на које се односи. С друге стране, препоруке и мишљења не обавезују. Исто тако, ЕЦБ је овлашћена да изриче новчане казне и друге финансијске санкције предузећима у државама чланицама уколико она не поштују своје обавезе које су засноване на уредбама и одлукама ЕЦБ-а.

Треба истаћи да се о законитости уредби и одлука ЕЦБ-а може тражити тумачење Суда правде, али не и о законитости необавезујућих аката (препорука и мишљења).

Органи одлучивања ЕЦБ-а руководе ЕСЦБ-ом, а то су Савет ЕЦБ-а и Извршни одбор. Савет ЕЦБ-а чине чланови Извршног одбора ЕЦБ-а и гувернери националних централних банака. Оперативно руковођење ЕЦБ-ом врши Извршни одбор, а председника, потпредседника и

остале чланове Извршног одбора (четворо) именује Европски савет између личности признатог угледа и искуства у монетарној и банкарској области, на препоруку Савета и после консултација са Европским парламентом и Саветом ЕЦБ-а. Иначе, само држављани земаља чланица могу бити чланови Извршног одбора. Чланови Извршног одбора имају мандат од осам година, а иста лица не могу бити поново бирана на исту функцију.

Европска централна банка подноси Европском парламенту, Савету и Комисији, као и Европском савету, годишњи извештај о активностима ЕСЦБ-а и о монетарној политици за претходну и за текућу годину.

15. Делокруг Европске инвестиционе банке

У делокругу Европске инвестиционе банке (ЕИБ) јесте да обезбеди финансирање пројеката који служе остваривању циљева ЕУ, како у ЕУ тако и ван ње, пре свега раст запослености и општи развој, затим да подржи активности усмерене ка спречавању штетних последица климатских промена, као и да промовише политике ЕУ у иностранству.

ЕИБ зајми новац на тржишту капитала и даље га позајмљује под повољним условима за спровођење пројеката који су у функцији остваривања циљева ЕУ. Средства која пласира ЕИБ нису из буџета ЕУ, а већина (90%) датих позајмица се реализује унутар ЕУ.

Средства изнад 25 милиона евра ЕИБ даје непосредно, а када су у питању мање суме, отвара кредитне линије за друге финансијске институције које затим позајмљују средства под повољним условима крајњим корисницима.

Све државе чланице ЕУ су власници ЕИБ-а, а њени органи су:

– Борд гувернера (кога чине министри финансија држава чланица) који утврђује општу политику кредитирања,
– Борд директора, на челу са председником ЕИБ-а, кога чини 28 чланова које постављају државе чланице и једног члана кога поставља Комисија; Борд директора одобрава кредитне операције банке,
– Управљачки одбор, извршно тело банке, који се бави дневним пословањем,
– Ревизорски одбор, који врши провере пословања и операција банке.

Различита одељења Банке спроводе одлуке руководства банке.

16. Делокруг Ревизорског суда

Ревизорски суд је састављен од по једног представника свих држава чланица. Својом одлуком Савет усваја листу чланова Ревизорског суда, сачињену на основу предлога држава чланица, после консултовања

Европског парламента. Чланови Ревизорског суда се именују на период од шест година и могу се поново именовати на исту функцију. Они између себе именују председника Ревизорског суда, на период од три године, с тим што се његов мандат може обновити.

Чланови Ревизорског суда обављају своје дужности потпуно независно и у општем интересу ЕУ. Бирају се међу личностима које припадају или су припадале установама рачуноводствене контроле у својим државама или које су посебно стручне за ову професију. Приликом ступања на дужност они се свечано обавезују да ће за време трајања мандата, као и после његовог престанка, поштовати обавезе које произлазе из те функције, односно да ће се уздржати од сваке активности која је неспојива са њиховим обавезама.

Седиште Ревизорског суда је у Луксембургу.

Ревизије овог суда су углавном усмерене ка Комисији, јер је она орган који задужен за спровођење буџета ЕУ, односно Комисија управља са 80% европских фондова.

Ревизорски суд врши рачуноводствену контролу, односно проверава све приходе и расходе ЕУ, односно контролише све приходе и расходе сваког органа или тела чији је оснивач ЕУ. Такође врши и ревизију учинка, односно проверава да ли се утрошком средстава из фондова ЕУ постижу циљеви због којих су они успостављени и да ли се то чини на економичан начин.

Он доставља Европском парламенту и Савету изјаву о исправности пословних књига и о законитости и правилности спроведених трансакција, која се објављује у „Службеном листу Европске уније".

По истеку сваке финансијске године Ревизорски суд израђује годишње извештаје, који се достављају институцијама ЕУ и објављују у „Службеном листу Европске уније", заједно са одговорима тих институција на запажања Ревизорског суда.

Ревизорски суд може на своју иницијативу достављати у облику посебних извештаја запажања о посебним питањима или, пак, давати мишљења на захтев неке од институција ЕУ.

17. Надлежност Европског суда правде (Суд правде ЕУ)

Суд правде ЕУ тумачи право ЕУ како би обезбедио његову уједначену примену у свим државама чланицама ЕУ и решава правне спорове између националних влада и органа ЕУ.

Под одређеним околностима могу такође да му се обрате појединци и организације које желе да предузму мере против органа ЕУ ако сматрају да су им они повредили нека права.

Суд правде ЕУ се састоји од Суда правде, Основног суда и специјализованих судова.

Суд правде се састоји од по једног судије из сваке државе чланице, што значи да има 28 судија. Седиште Суда правде је у Луксембургу. Суд правде заседа у судским већима или у Великом већу, а може заседати и на Општој седници.

По претходно прибављеном мишљењу одговарајућег одбора о подобности кандидата за судску функцију, судије за Суд правде се именују споразумом влада држава чланица, на период од шест година. Исто лице може бити поново именовано за судију без ограничења. Да би се обезбедио континуитет у раду Суда правде, сваке три године врши се делимична замена судија. Иначе, судије бирају председника Суда правде из својих редова на период од три године, а лице које је већ било председник Суда правде може поново бити бирано на ту функцију без ограничења.

Суду правде у раду помаже 11 општих (генералних) правобранилаца (енгл. Advocate general), који се, такође, по претходно прибављеном мишљењу одговарајућег одбора о подобности кандидата за функцију општег правобраниоца, именују споразумом влада држава чланица на период од шест година. Исто лице може бити поново именовано за општег правобраниоца без ограничења. И када су у питању општи правобраниоци, да би се обезбедио континуитет у раду Суда правде, сваке три године врши се њихова делимична замена (сваки пут по четири општа правобраниоца).

Судије Суда правде и општи правобраниоци се именују између лица која испуњавају услове за избор на највише правосудне функције у својим државама или су истакнути правници признате стручности, који својим досадашњим поступањем гарантују независност у свом раду.

Општи правобранилац је дужан да, поступајући непристрасно и независно, изврши свестрану анализу предмета који му је поверен и предложи решење у складу са правом ЕУ. Тако обрађен предмет општи правобранилац предаје судији известиоцу, који предлаже Суду правде да донесе одговарајућу пресуду.

Основни суд је надлежан за вођење првостепеног поступка како би се Суд правде растеретио одређених врста предмета. Основни суд заседа у већима. На предлог Суда правде, Савет утврђује у којим правним предметима поступа Основни суд. У одређеним случајевима против пресуда Основног суда може се улагати жалба Суду правде.

Основни суд је састављен од најмање по једног судије из сваке државе чланице. И судије Основног суда се, по претходно прибављеном мишљењу одговарајућег одбора о подобности кандидата за функцију судије, именују споразумом влада држава чланица на период од шест година, с тим што исто лице може бити поново именовано за судију без ограничења. Да би се обезбедио континуитет у раду Основног суда, сваке три године врши се делимична замена судија. Судије бирају

председника Основног суда из својих редова на период од три године, а овај може бити поново биран за ту функцију без ограничења.

Чланови Основног суда се бирају међу лицима која поседују способности које се траже за обављање судских функција у државама из којих потичу и која својим досадашњим поступањем гарантују независност у свом раду. Основни суд има седиште у Луксембургу.

Европски парламент и Савет, одлучујући у одговарајућем законодавном поступку, могу установити специјалне судове, који се придружују Основном суду. Ови судови у свом делокругу имају вођење првостепеног поступка код неких врста тужби у посебним областима. Одлуке специјализованих судова могу бити предмет жалбе Основном суду. Чланови специјализованих судова се бирају између лица чија је независност изван сваке сумње и која поседују способности које се траже за обављање судске функције у државама из којих потичу, а њих именује Савет.

Осим када су у питању препоруке и мишљења као необавезујући акти, Суд правде контролише законитост правних аката донетих у одговарајућем законодавном поступку, аката Савета, Комисије, Европске централне банке (ЕЦБ), аката Европског парламента и Европског савета која имају правно дејство према трећим лицима, као и законитост аката органа или тела ЕУ која имају правно дејство према трећим лицима. У таквим случајевима, Суд правде поступа као уставни суд.

Суд правде је надлежан да пресудом одлучује о тужбама које поднесу државе чланице, Европски парламент, Савет или Комисија, које се односе на повреду уговора (оснивачких) или сваког другог прописа који се односи на њихову примену, битне повреде правила поступка, злоупотребу овлашћења или ненадлежност.

У вези са донесеним пресудама по наведеним предметима, Суд правде има овлашћење да изриче финансијске санкције уколико Комисија покрене одговарајући поступак због неизвршења пресуде од стране државе чланице.

Такође, из напред наведених разлога, и свако физичко или правно лице може против одлука донетих против њега поднети тужбу Суду правде, као и против одлука које су донете у виду уредбе упућене неком другом лицу, али које га непосредно погађају.

Суд правде је надлежан да одлучује и у свим споровима између ЕУ и њених службеника. Уколико је тужба основана, Суд правде оглашава ништавим оспоравани акт, односно која дејства акта који је проглашен ништавим остају на снази.

Суд државе чланице (нижи суд или суд највише инстанце) може да упути захтев Суду правде да донесе одлуку у вези са тумачењем уговора (оснивачких) и исправности у тумачењу аката које су донели институције ЕУ, органи или тела ЕУ, као претходном питању.

Подношење тужбе се објављује у „Службеном листу Европске уније", а тужба се доставља туженој страни, која има право на одговор.

Затим се за тај предмет именују судија известилац и општи правобранилац. Државе чланице и институције ЕУ пред Судом правде заступа пуномоћник, који се именује за сваки предмет посебно. Остале странке у поступку мора заступати професионални бранилац – адвокат.

18. Заједничке додирне тачке ЕУ и Савета Европе

Савет Европе и ЕУ деле пре свега исте заједничке основне вредности – људска права, демократију и владавину права, али су два одвојена субјекта који имају различите, донекле комплементарне улоге.

Савет Европе као европска регионална организација настала 1949. године повезује 47 европских држава чланица, како би утврдиле заједнички низ минималних правних стандарда у већем броју области. Савет Европе затим прати испуњавање оних стандарда у државама чланицама којима су оне приступиле. Такође обезбеђује и техничку помоћ у имплементацији стандарда, често у партнерству са ЕУ. Седиште му је у Стразбуру у Француској.

ЕУ се базира на истим стандардима али има за циљ дубљу политичку и економску интеграцију држава чланица ЕУ. Државе Европе које стреме чланству у ЕУ су по правилу чланице Савета Европе, па ЕУ заједно са Саветом Европе подржава спровођење стандарда обе ове организације у тим државама. Такође, у праћењу испуњености услова за чланство у ЕУ органи ЕУ прате извештаје Савета Европе о испуњености стандарда Савета Европе у државама кандидатима за ЕУ.

Након Лисабонског споразума, који је проширио делокруг рада ЕУ на неке области у којима Савет Европе већ дужи низ година делује и поседује значајну експертизу, дошло је до даљег приближавања ових регионалних међународних организација у активностима усмереним на нпр. сузбијање трговине људима, сексуалног искоришћавања деце или насиља над женама. Пошто је овим споразумом ЕУ добила правни субјективитет, омогућено јој је да приступи Европској конвенцији о људским правима, као и другим споразумима Савета Европе.

19. Поступак припреме прописа ЕУ

Стандардна (уобичајена) процедура доношења прописа подразумева да Европски парламент потврђује прописе заједно са Саветом, а на предлог Комисије која води процес припреме прописа. Пре него што Комисија предложи нови пропис, врши процену ефеката прописа – економску, друштвену и процену ефеката по животну средину. Приликом израде студије утицаја прописа Комисија по потреби консултује заинтересоване стране, нпр. невладине организације, локалне власти или представнике привреде или других дела друштва. За стручна питања користе се налази експерата из релевантних области.

Постоји могућност учешћа јавности преко наменске интернет странице. Постоји такође могућност да национални парламенти изразе резерву уколико мисле да би конкретно питање у вези са којим је предложен пропис, требало да се решава на националном нивоу.

Европски парламент и Савет паралелно читају предлог прописа и могу да предложе амандмане, а уколико не могу да се усагласе око амандмана, врши се тзв. „друго читање" предлога прописа. Уколико ЕП и Савет не могу да се усагласе у вези са амандманом, ЕП може да блокира доношење прописа. Уколико се усагласе о амандманима, иде се на усвајање прописа. Седнице ЕП се по правилу уживо преносе, као и неке седнице Савета.

20. Улога Комитета сталних представника у фази припреме прописа

За добру припрему седница Савета, али и као својеврстан облик контроле рада Комисије у вези са припремом и спровођењем прописа, за различите области образована су од стране Савета посебна тела – одбори/комитети и радне групе, које чине представници – стручна лица из држава чланица.

За припрему рада Савета и за извршавање задатака које му он повери образован је Комитет сталних представника (енгл. COREPER), састављен од сталних представника влада држава чланица (на нивоу амбасадора). На седницама Комитета сталних представника и у бројним радним групама на нижем нивоу, чији рад он координира, решава се највећи број спорних питања у вези са предлозима, која ће се разматрати на Савету. Радом Комитета председава она земља која у том периоду председава ЕУ.

Овај Комитет има кључну улогу у процесу припреме прописа и одлучивања у ЕУ, јер представља и форум за дијалог између сталних представника међусобно и између њих и седишта њихових националних администрација које су их упутиле у Комитет, али представља и инструмент политичке контроле рада радних група и тимова.

У комитету се воде претходне расправе да би се неко питање могло изнети на седницу Савета са надом у његово успешно решавање. Зато су у ствари агенде седница Савета огледало успеха у раду на нивоу Комитета. Агенде Савета се састоје од А листе, на којој се налазе питања о којима је постигнута сагласност на овом Комитету и Б листа са стварима које су за даљу дискусију.

Комитет ради у два састава, тзв. COREPER I, који чине амбасадори – стални представници, који разматрају питања која иду на Савете министара у конфигурацији Општег савета, Савета спољних послова, Савета за економска и финансијска питања и Савета за правосуђе и унутрашње послове, и COREPER II, који чине заменици сталних представника, а који припрема питања за седнице свих осталих конфигурација Савета.

21. Улога Специјализованих комитета у поступку припремања одлука

За припрему рада Савета и за извршавање задатака које му он повери, као што смо већ истакли, образован је Комитет сталних представника (енгл. COREPER), састављен од сталних представника влада држава чланица (на нивоу амбасадора и њихових заменика). Осим наведеног комитета, образовани су и посебни (специјализовани) стални комитети као помоћ у раду Савета.

Комитет за политичка и безбедносна питања прати међународна догађања у областима које су обухваћене заједничком спољном и безбедносном политиком и доприноси одређивању политика давањем одговарајућег мишљења Савету. Такође, Савет је образовао стални Комитет са циљем обезбеђивања унапређења и јачања оперативне сарадње у области унутрашње безбедности. Наведени комитети, уколико се за то укаже потреба, достављају заједничка мишљења Савету.

Ради усклађивања политика држава чланица у области деловања унутрашњег тржишта Савет је образовао Комитет за економска и финансијска питања, који прати економску и финансијску ситуацију држава чланица и ЕУ, врши надзор над монетарним и финансијским стањем и општим режимом плаћања у државама чланицама, и о томе редовно обавештава и даје своје мишљење Савету и Комисији.

Савет је образовао Комитет за запошљавање, који прати стање запослености и политику запошљавања у ЕУ и државама чланицама и који предлаже мере за подстицање сарадње између држава чланица у области запошљавања и тржишта рада.

Савет је образовао Комитет за социјалну заштиту, који надгледа социјалну ситуацију и развој политика у области социјалне заштите у државама чланицама и у ЕУ и предлаже мере за унапређење сарадње у области социјалне заштите између држава чланица.

Веома важну улогу у поступку разматрања прописа у Европском парламенту, па и у целокупном законодавном поступку, имају одбори Европског парламента, који су бројни, с обзиром на то да су образовани за различите области (за правна питања и унутрашње тржиште, пољопривреду и сеоски развој, буџетску контролу, развој и сарадњу и др.). Они предлажу амандмане на предложене прописе који се затим са предложеним прописом разматрају на заседању Европског парламента.

22. Улога Европског економско-друштвеног комитета Европског комитета регија у поступку припремања одлука

Европском парламенту, Савету и Комисији помажу Економско-друштвени комитет и Комитет регија, који имају саветодавну улогу. Комитете сазивају њихови председници на захтев Европског парламента, Савета или Комисије, а могу се састати и на сопствену иницијативу.

Чланови комитета су независни у обављању својих дужности, односно нису дужни да поступају ни по чијим упутствима.

Економско-друштвени комитет чине представници из различитих економских и друштвених области организованог цивилног друштва, посебно представници организација послодаваца и запослених. Има саветодавну улогу и представља „мост" између грађана ЕУ и њених институција у којима се доносе одлуке.

Економско-друштвени комитет може имати највише 350 чланова, који се именују на предлог националних влада држава чланица на период од пет година и њихов мандат се може обновити. Чланови Економско-друштвеног комитета из својих редова бирају председника на период од две и по године.

Овај комитет заузима значајно место у поступку припремања одлука, а његово консултовање је обавезно у случајевима утврђеним уговорима. Тако, на пример, његово консултовање је обавезно када се у одговарајућем законодавном поступку доносе законски акти којима се предвиђају мере неопходне за остваривање слободног кретања радника, остваривање слободе предузетништва и либерализација посебних услуга.

Такође, Европски парламент, Савет и Комисија могу консултовати овај комитет у свим случајевима када сматрају да је то неопходно. У случајевима када то сматра потребним, Комитет може дати мишљење и на сопствену иницијативу. Мишљење Комитета се, заједно са записником са расправе, доставља Европском парламенту, Савету и Комисији.

Европски комитет регија чине представници регионалних и локалних органа који су изабрани у некој регионалној или локалној заједници или који су политички одговорни пред изборном скупштином. Комитет регија може имати највише 350 чланова, који се именују на период од пет година и њихов мандат се може обновити. Број представника државе чланице зависи до броја њених становника. На основу предлога сваке државе чланице Савет утврђује списак чланова и њихових заменика. Савет, на предлог Комисије, доноси одлуку којом одређује састав Комитета регија а чланови не могу истовремено бити и чланови Европског парламента. Чланови Комитета регија из својих редова бирају председника на период од две и по године.

Основни задатак Комитета регија је да у поступку одлучивања обезбеди да се уваже посебни интереси европских региона, односно интереси грађана ЕУ. Европски парламент, Савет и Комисија обавезни су да консултују Комитет регија у случајевима утврђеним уговорима, односно о предлозима одлука које ће се примењивати на регионалном и локалном нивоу (саобраћај, здравство, образовање, култура, запошљавање, заштита средине и др.), а могу га консултовати и у свим другим случајевима кад оцене да је то неопходно, посебно у вези са питањима прекограничне сарадње. У случајевима када то сматра

потребним, Комитет регија може дати мишљење и на сопствену иницијативу. Мишљење Комитета се, заједно са записником са расправе, доставља Европском парламенту, Савету и Комисији.

23. Процедуре за доношење прописа ЕУ

Према Уговору о функционисању ЕУ у вршењу своје надлежности одговарајуће институције ЕУ доносе уредбе, упутства и одлуке – тзв. обавезујуће акте и препоруке и мишљења – тзв. необавезујуће акте. Правни акти ЕУ се доносе на основу образложеног предлога, иницијативе, препоруке, захтева или мишљења.

Тзв. редовни законодавни поступак постоји када Европски парламент и Савет, на предлог Комисије, заједнички усвајају уредбе, упутства и одлуке. У том случају, примењује се поступак који садржи тзв. прво, или и друго, или и треће „читање" (овом последњем претходи усаглашавање посредством комитета за усаглашавање), у зависности од тога у којој фази поступка су се Европски парламент и Савет сложили о предлогу акта. Парламент и Савет разматрају предлог прописа и могу да предложе амандмане и ако се у „првом читању" сагласе у погледу амандмана пропис иде на усвајање. Уколико се не усагласе у погледу амандмана иде се на „друго читање". Уколико се ни тада не усагласе, формира се комитет за усаглашавање са подједнаким бројем чланова из Савета и из Парламента, уз учешће представника Комисије. Када се постигне сагласност на комитету, иде се на усвајање прописа, у супротном, пропис се не усваја.

Редовни законодавни поступак се, на пример, примењује у следећим случајевима: када се доносе упутства (директиве) или уредбе којима се предвиђају мере неопходне за остваривање слободног кретања радника, после консултовања са Европским економско-друштвеним комитетом; када се одлучује о мерама у области социјалног осигурања; када се доноси директива у вези са остваривањем слободе предузетништва, после консултовања са Европским економско-друштвеним комитетом; када се доноси директива да би се олакшало оснивање и вршење самосталних делатности (признавање диплома, сведочанстава и других исправа, као и усаглашавање прописа држава чланица у овој области); када се усвајају мере за усклађивање прописа држава чланица које за предмет имају успостављање и функционисање унутрашњег тржишта, после консултовања са Европским економско-друштвеним комитетом; када се усвајају мере за образовање Европског права интелектуалне својине које обезбеђују једнообразну заштиту интелектуалних права у оквиру ЕУ; када се усвајају подстицајне мере с циљем унапређивања сарадње између држава чланица и подршке њиховим активностима у области запошљавања, после консултовања са Европским економско-друштвеним комитетом и Европским комитетом регија.

С друге стране, посебан законодавни поступак постоји у специфичним случајевима предвиђеним уговорима, када углавном Савет може самостално да усваја прописе, уз учешће Европског парламента (који се консултује или даје сагласност, односно одобрење). Ређе, Европски парламент има могућност да самостално усвоји неки пропис, након што претходно консултује Савет. Посебан законодавни поступак према одредбама Уговора се, на пример, примењује у следећим случајевима: када се усвајају модалитети у вези са правом грађана ЕУ који имају пребивалиште на територији државе чланице чији нису држављани – да бирају и да буду бирани на општинским изборима државе чланице у којој имају пребивалиште, под истим условима као и њени држављани (после консултовања Европског парламента); када се усвајају модалитети у вези са правом грађана ЕУ који имају пребивалиште на територији државе чланице чији нису држављани – да бирају и да буду бирани на изборима за Европски парламент у држави чланици у којој имају пребивалиште, под истим условима као и њени држављани (после консултовања Европског парламента); када се усвајају одредбе којима се врши допуна права грађана ЕУ која произлазе из права грађанства ЕУ – да се слободно крећу и бораве на територији држава чланица, права да бирају и да буду бирани на изборима за Европски парламент и општинским изборима у држави чланици у којој имају пребивалиште и др. (на предлог Комисије и после добијене сагласности од Европског парламента); када се доносе директиве за усклађивање закона, уредби и подзаконских аката држава чланица који директно утичу на успостављање и функционисање унутрашњег тржишта (после консултовања Европског парламента као и са Европским Економско-друштвеним комитетом).

У специфичним случајевима (који су предвиђени уговорима), законска акта могу бити усвајана на иницијативу групе држава чланица или Европског парламента, на препоруку Европске централне банке или на захтев Суда правде или Европске инвестиционе банке. Ово је изузетак од општег правила да Комисија предлаже на усвајање сва законска акта. У тим случајевима Европски парламент и Савет достављају Комисији предлог акта, с тим што у току поступка за усвајање акта могу затражити мишљење Комисије, а Комисија може дати мишљење и на своју иницијативу.

Комисија може бити законским актом овлашћена да усваја одговарајућа подзаконска акта. Законским актом се прецизно одређују циљеви, садржај, ширина примене и дужина трајања датог овлашћења.

24. Систем посебних тела у поступку извршења прописа („комитологија”)

Прописи које ЕУ усваја по праву овлашћују Комисију да предузима одговарајуће мере, укључујући и усвајање одређених аката, како би обезбедила пуну и уједначену примену. Комитологија означава низ

процедура, укључујући састанке репрезентативних комитета, како би се обезбедило да се „чује глас" држава чланица ЕУ.

То је дакле систем рада посебних тела – комитета, који су установљени одлуком „законодавца" Савета, или Савета и Европског парламента, за различите области (заштита средине – више различитих комитета, пољопривреда, рибарство, унутрашње тржиште, трговина, здравље и заштита потрошача, запошљавање и социјална политика, саобраћај, енергетика и др.) и који су, самим тим, бројни (има их више од две стотине). Чине их по један представник из државе чланице, а председава им представник Комисије. Састанке одржавају више пута годишње, по правилу у Бриселу. Пре сваког састанка, Комисија шаље представницима држава позив, агенду и нацрт акта за спровођење прописа. Након састанка, Комисија објављује резултате гласања и сачињава записник о садржају састанка.

Комисија објављује годишњи извештај о раду ових комитета.

25. Право ЕУ

Европска унија је заједница која почива на идеји владавине права и у смислу вредности за коју се ЕУ залаже, и у смислу правног уређења рада ЕУ. Свако деловање ЕУ мора имати упориште у оснивачким уговорима о којима су се државе чланице изјасниле и сагласиле у демократској процедури. Разноврсни правни акти који институционализују систем Европске уније и омогућавају његово функционисање чине својеврсни „правни систем Европске уније", односно тзв. комунитарно право.

Комунитарно право има блиске везе са међународним правом, али се не може у потпуности изједначити са њим. Изворно, комунитарно право је било класично међународно право јер је било засновано међудржавним, оснивачким уговорима из педесетих година прошлог века. Након тога, пре свега деловањем Европског суда правде и под утицајем његових тумачења, мења се правна природа комунитарног права које постаје самостални правни поредак. Као таквог, прихватили су га и државе чланице и њихови национални судови.

Комунитарно право подразумева скуп прописа донесених од стране органа ЕУ, прописа донесених од стране држава чланица у циљу њиховог спровођења, општа правна начела и одлуке Суда правде. Оно је, с једне стране, наднационално и обавезујуће за државе чланице Европске уније, а с друге стране је промењиво, јер државе чланице могу на својим самитима да га допуњују и ревидирају.

На тај начин ствара се један посебан правни поредак и јединствен систем права, који има следеће главне карактеристике:

– интегрисан је у националне правне системе свих држава чланица (преко начела директне примене и директног дејства),

– обавезује националне судске органе на потпуну примену (према начелу супериорности, односно супремацијом),
– субјекти комунитарног права ЕУ су државе чланице и физичка и правна лица под њиховом надлежношћу, којима намеће одређене обавезе и истовремено даје права којим се користе физичка и правна лица,
– државе чланице су обавезне да у оквиру својих надлежности обезбеде примену комунитарног права.

Право ЕУ помаже овој заједници у остваривању њених општих циљева, утврђених оснивачким уговорима и њеним политикама. Извори права ЕУ могу се поделити на примарне и секундарне.

26. Примарни извори права

Примарне изворе права у ЕУ чине оснивачки уговори са њиховим изменама:
– Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик,
– Уговор о Европској економској заједници,
– Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију,
– Уговор о спајању,
– Јединствен европски акт,
– Уговор о оснивању ЕУ,
– Уговор из Амстердама,
– Уговор из Нице и
– Уговор из Лисабона

са свим анексима, протоколима, конвенцијама и изјавама који су придодати уз њих, као и сви појединачни уговори о приступању држава чланица ЕУ.

27. Секундарни извори права

Секундарне изворе права у ЕУ чине правни акти институција/органа ЕУ – Европског парламента, Савета, Комисије и Европске централне банке (уредбе, упутства, одлуке), међународни уговори закључени између држава чланица засновани на праву ЕУ, међународни уговори којима се уређују међусобни односи ЕУ и других међународних организација и међународни уговори којима се уређују међусобни односи ЕУ и трећих држава.

28. Прописи и други акти које доносе органи ЕУ

Уредба (енгл. *regulations*) јесте правни акт који има општу примену – важи за све, обавезујућа је у свим својим деловима и директно се примењује у свим државама чланицама (нема простора за њену примену путем прописа које би на основу ње донела држава чланица).

Упутство, директива (енгл. *directive*) јесте правни акт који је обавезан за државе чланице на које се односи у погледу циља који треба остварити, с тим што је препуштено држави чланици да својим прописом утврди начин остварења тог циља.

Одлука (енгл. *decision*) јесте правни акт који је обавезујући у целости за државе чланице, правна и физичка лица на које се односи.

Препоруке (енгл. *recommendations*) и мишљења (енгл. *opinions*) нису обавезујући акти и могу бити упућени државама чланицама (свим или појединим), појединим групама или појединцима, које упућују на неко пожељно понашање. Ти акти, иако имају необавезујући карактер, у пракси се уважавају и у потпуности утичу на одређени начин поступања.

Уредбе и директиве које се односе на све државе чланице, као и одлуке у којима није назначено на кога се односе, објављују се у „Службеном листу Европске уније".

29. Примена права ЕУ и улога Европског суда правде

Једна од низа специфичности права ЕУ јесте то да се оно примењује како на државе чланице, што је карактеристика међународних организација и међународно-правних односа, тако и на правна лица (привредна друштва и друге субјекте) и физичка лица – предузетнике и грађанство ЕУ, што је карактеристично за право суверених држава (принцип непосредног дејства).

Према Уговору о функционисању ЕУ за спровођење правно обавезујућих аката ЕУ државе чланице предузимају све мере које су предвиђене њиховим унутрашњим правом. Када су неопходни једнообразни услови за спровођење правно обавезујућих аката ЕУ, надлежност за спровођење ових аката поверава се Комисији.

Према Уговору о функционисању ЕУ примена права ЕУ у пракси од стране држава чланица јесте основа за добро функционисање ЕУ. У том смислу, ЕУ може подржавати напоре држава чланица за унапређење њихове административне способности да спроводе право ЕУ, пре свега обезбеђивањем размене информација и запослених у администрацијама држава чланица, као и подршком програмима стручног усавршавања запослених у администрацијама држава чланица.

О поштовању права ЕУ приликом тумачења и примене правних аката ЕУ стара се Суд правде.

У вези с тим треба нагласити да је Суд правде, користећи наведено овлашћење, кроз своју праксу – доносећи конкретне пресуде, одиграо веома значајну улогу у успостављању принципа преимућства (супремације) права ЕУ над законодавством држава чланица у оним областима у којима су институције/органи ЕУ надлежни да доносе прописе. Овај принцип „непосредног дејства и надређености права ЕУ" Суд правде ЕУ је у својој пракси примењивао увек када се радило о примени

аката ЕУ, без обзира на њихову врсту и правну снагу. При доношењу својих пресуда Суд правде је полазио и од општих принципа садржаних у оснивачким уговорима ЕУ и у уставима држава чланица, као што су, на пример, принципи основних људских права и слобода, „четири основне слободе кретања" и слично.

30. Правне тековине ЕУ

Када се говори о праву ЕУ и уопште о деловању ЕУ, стручњаци уобичајено користе израз „правне тековине ЕУ" (фр. *acquis communautaire*), под којима се подразумевају сва права и обавезе које су преузеле државе чланице ЕУ, односно то су, поред свих наведених примарних и секундарних извора права ЕУ, садржај, начела и политички циљеви оснивачких уговора, мере које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику, као и усвојене резолуције и декларације ЕУ.

Током преговора о проширењу ове правне тековине су биле првобитно организоване, односно подељене, у 31 поглавље, да би касније, везано за процес преговора са Хрватском као последњом државом која је ступила у чланство, били подељени у 35 преговарачких поглавља:

1. Слободно кретање робе
2. Слободно кретање радника
3. Право оснивања предузећа и слобода пружања услуга
4. Слободно кретање капитала
5. Јавне набавке
6. Право привредних друштава
7. Право интелектуалне својине
8. Политика конкуренције
9. Финансијске услуге
10. Информационо друштво и медији
11. Пољопривреда и рурални развој
12. Сигурност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика
13. Рибарство
14. Транспортна политика
15. Енергетика
16. Опорезивање
17. Економска и монетарна политика
18. Статистика
19. Социјална политика и запошљавање
20. Предузетништво и индустријска политика
21. Трансевропске мреже
22. Регионална политика и координација структурних инструмената
23. Правосуђе и основна права
24. Правда, слобода и безбедност
25. Наука и истраживање

26. Образовање и култура
27. Животна средина
28. Заштита потрошача и заштита здравља
29. Царинска унија
30. Спољни односи
31. Спољна, безбедносна и одбрамбена политика
32. Финансијски надзор
33. Финансијске и буџетске одредбе
34. Институције
35. Остало.

О сваком поглављу се преговара посебно. Преговори трају док се ЕУ и држава кандидат не договоре око услова под којима ће држава кандидат ускладити своје законодавство са правним тековинама ЕУ.

31. Структура ЕУ (области и питања о којима се одлучује, односно утврђују заједничке политике у ЕУ)

ЕУ има само надлежности које су јој додељене уговором (принцип преноса). Према овом принципу, ЕУ може деловати само у границама надлежности које државе чланице пренесу на ЕУ путем оснивачких уговора и то у сврху постизања циљева наведених у њима. Надлежности које нису додељене ЕУ путем Уговора остају на државама чланицама ЕУ. Разграничење надлежности између ЕУ и чланица је јасно учињено Лисабонским уговором. Ове надлежности су подељене у три главне категорије:

– искључиве надлежности;
– дељене надлежности и
– подржавајуће надлежности.

Искључиве надлежности су оне области ЕУ (члан 3. Уговора о функционисању Европске уније – ТФЕУ) у којима је само ЕУ способна да доноси законе и усваја обавезујућа акта. Земље ЕУ могу саме да то учине само ако их ЕУ овласти за спровођење ових аката. ЕУ има искључиву надлежност у следећим областима:

– царинска унија;
– успостављање правила конкуренције неопходних за функционисање унутрашњег тржишта;
– монетарна политика за земље еврозоне;
– очување морских биолошких ресурса у оквиру заједничке рибарске политике;
– заједничка трговинска политика;
– закључивање међународних споразума под одређеним условима.

Дељене надлежности (члан 4. ТФЕУ) постоје када земље ЕУ и ЕУ могу да доносе законе и доносе правно обавезујуће акте. Земље ЕУ остварују своје надлежности тамо где ЕУ не врши или одлучи да више

не врши своју надлежност. Заједничка надлежност између земаља ЕУ и ЕУ постоји у следећим областима:

– унутрашње тржиште;
– социјална политика, али само за аспекте посебно дефинисане у Уговору;
– економска, социјална и територијална кохезија (регионална политика);
– пољопривреда и рибарство (осим очувања морских биолошких извора);
– животна средина;
– заштита потрошача;
– транспорт;
– трансевропске мреже;
– енергија;
– подручје слободе, сигурности и правде;
– заједничка питања о безбедности у питањима јавног здравства, ограничена на аспекте дефинисане у ТФЕУ;
– истраживање, технолошки развој, простор;
– развојне сарадње и хуманитарне помоћи.

Подржавајуће надлежности (члан 6 ТФЕУ) постоје у областима у којима ЕУ може да интервенише само како би подржала, координирала или допунила деловање земаља ЕУ. Правно обавезујући акти ЕУ у овој области не смеју захтевати усклађивање (хармонизацију) националних закона и прописа са овим прописима ЕУ. Ова надлежност се односи на следеће области:

– заштита и унапређење здравља људи;
– индустрија;
– култура;
– туризам;
– образовање, стручно усавршавање, омладина и спорт;
– цивилна заштита;
– административна сарадња.

Посебне надлежности ЕУ постоје када ЕУ може предузети мере како би осигурала да земље ЕУ координирају своје економске, социјалне и политике запошљавања на нивоу ЕУ.

Заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ карактеришу специфичне институционалне карактеристике, као што је ограничено учешће Европске комисије и Европског парламента у поступку доношења одлука и искључивање било каквих законодавних активности. Ту политику дефинише и спроводи Европски савет (који се састоји од шефова држава или влада земаља ЕУ) и Савет (састоји се од представника сваке земље ЕУ на министарском нивоу). Председник Европског савета и високи представник Уније за спољну и сигурносну политику представљају ЕУ у питањима заједничке спољне и безбедносне политике.

У вршењу својих надлежности ЕУ је у обавези да се руководи са два основна начела утврђена чланом 5. Уговора о Европској унији:

– сразмерност: садржај и обим активности ЕУ не смеју да превазилазе оно што је неопходно за постизање циљева Уговора;
– супсидијарност: у областима у којима ЕУ нема искључиву надлежност, ЕУ може деловати само ако, и у мери у којој се циљ предложене акције не може у довољној мери постићи на нивоу држава чланица, а могао би се боље постићи на нивоу ЕУ.

32. Садржина тзв. првог стуба ЕУ, другог стуба ЕУ и трећег стуба ЕУ

Између Уговора из Мастрихта (1993) и Уговора из Лисабона (2009) уобичајена је била подела ЕУ на тзв. стубове. Ова подела је престала да постоји ступањем на снагу Уговора из Лисабона 1. децембра 2009. године, којим је ЕУ добила обједињени правни субјективитет. Због тога питање поделе Европске уније на стубове има пре свега историјски значај, али помаже разумевање генезе садашњих надлежности и структуре ЕУ.

Први стуб ЕУ се односио на правне тековине односно правни аспект Европске заједнице, заснивао се на Уговору о Европској заједници (Уговор о Европској економској заједници), Уговору о Европској заједници за атомску енергију и Уговору о Европској заједници за угаљ и челик (истекао 2002. године).

Први стуб ЕУ је обухватао области у којима је надлежност држава чланица пренесена на институције ЕУ, тј. Заједницу (нпр. царинска унија, унутрашње тржиште, заједничка пољопривредна политика, структуралне политике, економска и монетарна унија, Шенген итд.). Кључна карактеристика овог стуба је била наднационалност, односно монопол Европске комисије на право законодавне иницијативе; раширена употреба гласања квалификованом већином у Савету ЕУ; активна улога Европског парламента; јединствено тумачење прописа Заједнице од стране Суда правде.

Други стуб ЕУ су чиниле заједничка спољна и безбедносна политика, а његова основна карактеристика јесте примена начина међудржавне, односно међувладине сарадње. То је важило и за трећи стуб ЕУ, који су чиниле полицијска и правосудна сарадња. Тако је у ова два стуба право законодавне иницијативе Европска комисија делила с државама чланицама или је оно било ограничено на специфичне области активности; Савет ЕУ је био надлежан да одлучује и то по правилу једногласно; Европски парламент имао је искључиво консултативну улогу; Суд правде Европских заједница имао је ограничену надлежност или је уопште није имао.

33. Стицање статуса придруженог члана (Споразум о стабилизацији и придруживању)

ЕУ примењује у односу према земљама западног Балкана које желе да постану чланице ЕУ (Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Македонија и Србија) специфичан приступ, тзв. процес стабилизације и придруживања. Он има за циљ постизање стабилности система и институција наведених држава. Главни инструмент у остваривању наведених задатака је Споразум о стабилизацији и придруживању, који се закључује између ЕУ и сваке од придружених држава.

Споразумом о стабилизацији и придруживању прецизирају се општа начела и принципи на којима се заснивају међусобни односи између страна уговорница, политички односи, регионална сарадња, економски односи (слободан проток робе, услуга, људи и капитала) и трговински односи (слободан увоз производа из придружене чланице у државе чланице ЕУ и постепено укидање баријера на увоз производа из држава чланица ЕУ, до оспособљавања домаћег тржишта, примена права и правила конкуренције), као и постепено усклађивање законодавства придружене чланице са правним тековинама ЕУ (*aquis*).

Период примене Споразума о стабилизацији и придруживању представља, у ствари, временски оквир прилагођавања правног и економског система придружене чланице правима и обавезама које подразумева чланство у ЕУ, како би били испуњени услови за кандидатуру за чланство у ЕУ.

Усклађивање са правним тековинама ЕУ започиње од дана потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању, а завршава се окончањем прелазног периода утврђеног овим споразумом. У почетној фази усклађивање се усмерава, пре свега, на основне елементе правних тековина о унутрашњем тржишту, а потом и на друге области у вези са трговином.

Споразум о стабилизацији и придруживању који су парафирале Комисија и будуће придружене чланице мора да одобри Европски парламент, а да би ступио на снагу он подлеже и ратификацији од стране сваке државе чланице, после чега следи потписивање Споразума од стране Савета и придружене чланице.

До потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању од стране Савета уобичајена пракса је да се примењује привремени или прелазни споразум, којим се уређује примена појединих делова Споразума о стабилизацији и придруживању који не подлежу ратификацији, као што су, пре свега, режим трговинског промета, односно слободан извоз у земље чланице и постепена либерализација увоза из земаља чланица.

Споразум о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Србије ступио је на снагу у септембру 2013. године.

34. Критеријуми за пријем у чланство ЕУ

Према Уговору о ЕУ свака држава која поштује вредности на којима је утемељена ЕУ (поштовање људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, под којима се подразумевају и права припадника мањина) и која се обавезује да их унапређује може да упути свој захтев за приступање ЕУ. О овом захтеву обавештавају се Европски парламент и национални парламенти.

При разматрању наведеног захтева у обзир се узимају услови одобрени од стране Европског савета. То значи да државе које то желе могу да постану пуноправне чланице ЕУ уколико испуне следеће критеријуме које је утврдио Европски савет (тзв. копенхашке критеријуме):

– да су обезбедиле стабилност институција система, што ће гарантовати демократију, владавину права и поштовање и заштиту људских права и права мањина (политички критеријум),
– да су обезбедиле постојање тржишне привреде и услове за постојање привредних субјеката способних да издрже конкуренцију на јединственом (унутрашњем) тржишту ЕУ (економски критеријум),
– да прихватају правне тековине ЕУ и да су способне да испуне преузете обавезе које произлазе из чланства у ЕУ, укључујући и оне које произлазе из политичке, економске и монетарне уније (правни критеријум).

Наведени критеријуми су накнадно допуњени још једним критеријумом који је утврдио Европски савет, а то је постојање одговарајућих административних капацитета, односно постојање, пре свега, добро организоване и ефикасне управе (на централном и локалном нивоу) за доследно спровођење преузетих обавеза (тзв. мадридски критеријум).

35. Поступак за стицање статуса чланице ЕУ

Захтев за приступање, са захтевом за оцену усклађености правног и економског система придружене чланице према наведеним критеријумима, упућује се Савету, који по разматрању захтева треба да овласти Комисију да припреми мишљење – тзв. avis о спремности државе која је поднела захтев да отпочне преговоре о чланству у ЕУ. По добијању одговора од државе која је поднела захтев на посебан упитник Комисије (који садржи више хиљада конкретних питања), Комисија даје оцену – мишљење о спремности државе и доставља је Савету који потом даје препоруку Европском савету у вези са поднетим захтевом за приступање.

На основу одговарајуће препоруке Савета Европски савет може да додели статус кандидата држави која је поднела захтев за приступање ЕУ и одмах или накнадно одреди датум отпочињања преговора између ЕУ и државе кандидата. Преговоре води Савет у сарадњи са Комисијом.

У сваком конкретном случају преговарања по извршеној анализи усклађености законодавства земље кандидата са прописима ЕУ (*screening*), усклађивање са правним тековинама ЕУ распоређују се по одређеним областима – секторским поглављима којих има укупно 35.

По успешно окончаним преговорима израђује се нацрт уговора о приступању, којим се, поред осталог, утврђује тренутак када почиње пуноправно чланство нове државе чланице, као и рокови у којима ће се извршити потпуно преузимање обавеза које проистичу из чланства у ЕУ (нпр. слобода кретања радника). Уговор о приступању, по претходно добијеној сагласности од стране Европског парламента, својом одлуком мора да одобри Савет, који га истовремено и закључује са будућом државом чланицом. Да би уговор о приступању ступио на снагу, подноси се на ратификацију свакој од држава чланица ЕУ.

Према Уговору о ЕУ свака држава чланица, уколико то жели, може да иступи из ЕУ и о томе обавештава Европски савет. Европски савет даје смернице за преговарање о иступању, које води Савет у сарадњи са Комисијом и Високим представником ЕУ за спољне послове и безбедносну политику. Савет, по претходно добијеној сагласности од стране Европског парламента, усваја одлуку о закључењу уговора о иступању, који са дотадашњом државом чланицом закључује Савет.

У марту 2012. Србија је добила статус кандидата за чланство у ЕУ. У складу са одлуком Европског савета у јуну 2013. године да отвори преговоре о придруживању са Србијом, Савет је у децембру 2013. усвојио преговарачки оквир и сложио се да се прва Међувладина конференција са Србијом одржи у јануару 2014. године. Прва Међувладина конференција је одржана 21. јануара 2014. године, означавајући формални почетак преговора са Србијом о придруживању ЕУ.

36. Национална документа којима се уређује процес приступања Републике Србије Европској унији

Процес приступања Републике Србије Европској унији је веома сложен и дуготрајан, уређен већим бројем националних докумената различитог карактера. Потребно је истаћи следеће најзначајније националне документе:

37. Резолуција о придруживању

Народна скупштина Републике Србије усвојила је 14. октобра 2004. Резолуцију о придруживању Европској унији,[161] на чијој изради је био ангажован скупштински Одбор за европске интеграције у сарадњи са

161 Резолуција о придруживању Европској унији („Службени гласник РС“, број 112/04).

надлежном Владином службом – тадашњом Канцеларијом за придруживање Европској унији и уз сарадњу са организацијама цивилног друштва.

Резолуција је и због тога значајна, као пример доброг заједничког рада Владе, Скупштине и представника грађанског друштва у изради овог документа, успешан је модел дијалога свих заинтересованих учесника у процесу европских интеграција и од суштинске је важности за одржавање друштвеног и политичког консензуса о уласку у Европску унију.

Резолуција садржи смернице за рад законодавне и извршне власти Републике Србије с циљем достизања Копенханшких критеријума. У том смислу, у Резолуцији се посебно изражава:

– потпуна сагласност о уласку у Европску унију као највишем и неоспорном политичком приоритету и о укључивању у програм Партнерство за мир, као елементу заједничке безбедносне структуре европских земаља;
– спремност за даље ангажовање на испуњавању политичких услова за улазак у Европску унију. Резолуција наглашава потребу да се правди приведу сва лица осумњичена за злочине почињене током оружаних сукоба у периоду од 1991. до 2000. године на територији бивше СФРЈ.
– потпуна сагласност о даљем унапређивању добросуседских односа и свих других видова регионалне сарадње и регионалних иницијатива.
– обавеза Народне скупштине да приоритет буде рад на усклађивању домаћег законодавства са правним тековинама Европске уније, а захтева се и увођење посебних процедура за побољшање ефикасности тог процеса.

38. Стратегија комуникације о приступању Републике Србије Европској унији

Влада Србије усвојила је на седници одржаној 1. децембра 2011. године „Стратегију комуникације о приступању Републике Србије Европској унији",[162] која представља оквир за комуникацијске активности Владе. Усвајање стратегије је дошло као резултат сагледавања потребе да се унапреди информисање домаће јавности током преговора, очекујући да ће доћи до значајних промена у свим областима привредног, економског и друштвеног живота, које ће се директно одразити на свакодневни живот грађана Републике Србије, њихова права и обавезе.

Ова стратегија примењују се од њеног усвајања до завршетка преговора о приступању и евентуалног референдума на којем ће се грађани изјашњавати о чланству Републике Србије у Европској унији, а

162 Стратегија комуникације о приступању Републике Србије Европској унији („Службени гласник РС", број 93/11).

разрађује се детаљно у годишњим акционим плановима, за чију припрему је задужено Министарство за европске интеграције у сарадњи са релевантним органима Владе Републике Србије.

39. Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније

Хармонизација, односно усклађивање домаћег правног поретка са правним поретком Европске уније чини срж преговора и процеса придруживања. У питању је сложен и вишегодишњи процес који је захтевао доношење више националних докумената од којих је важно истаћи Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније.[163] То је детаљан, вишегодишњи план усклађивања домаћих прописа са прописима ЕУ на основу кога Влада и јавност могу да прате темпо, обим и квалитет тог усклађивања. Имајући у виду специфичности организације правног поретка ЕУ по областима, право ЕУ је за потребе нашег процеса усклађивања подељено у складу са надлежношћу наших државних органа. Тиме је омогућено лакше планирање рада органа на припреми потребних прописа као и праћење укупних законодавних активности.

Након отпочињања преговора о чланству и ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању, уследила је ревизија NPAA, у складу са обавезама које Србија треба да реализује како би испунила критеријуме за чланство у ЕУ.

Трећи, актуелни Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (NPAA) усвојен 1. марта 2018. године.

Важно је знати да постоји и пратећи документ – Упутство за прикупљање података о финансијским аспектима спровођења NPAA. Основни циљ Упутства је да се обезбеди методолошки јединствен приступ прикупљању података о финансијским аспектима спровођења „Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ (NPAA)”. Упутство се односи како на процењивање висине издатака који су потребни за спровођење NPAA, што је потребно како би Србија испунила критеријуме за чланство у ЕУ, тако и на идентификацију предвиђених извора финансирања.

Квалитетни и поуздани подаци о финансијским аспектима спровођења NPAA биће од кључног значаја за квалитетно програмирање и управљање буџетским средствима и средствима међународне помоћи током процеса преговора за чланство у ЕУ током наредних година.

Истовремено, податке о финансијским аспектима спровођења NPAA је целисходно имати у виду и приликом израде финансијских планова институција. Подаци о финансијским аспектима спровођења

163 Усвојен од стране Владе РС Закључком 05 број 337-1556/2013 од 28. фебруара 2013.

NPAA представљају пројекцију преговарачких група о додатним трошковима који су потребни како би земља била до дефинисане године спремна за улазак у ЕУ. У том контексту они не представљају финансијску обавезу за Владу Републике Србије.

Влада редовно усваја и Извештај о спровођењу националног програма за усвајање правних тековина Европске уније (NPAA), како би се водило рачуна о редовном испуњавању зацртаних рокова из националног програма.

40. Одлука о образовању Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији

Влада је 2015. године донела Одлуку о образовању Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији,[164] којом је утврђено да Преговарачки тим учествује у изради преговарачких позиција за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, у складу са посебним актом Владе и задужен је за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, по свим поглављима и у свим фазама преговора о приступању Републике Србије Европској унији, у складу са основом за вођење преговора и закључивање уговора о приступању Републике Србије Европској унији коју утврђује Влада.

У циљу извршавања задатака Преговарачки тим обавља комуникацију са институцијама Европске уније, државама чланицама Европске уније, као и државама које имају статус кандидата за чланство у Европској унији. Преговарачки тим припрема и подноси Влади извештаје о стању преговора после сваког састанка међувладине конференције између Републике Србије и Европске уније, као и посебне извештаје, уколико то Влада затражи.

Преговарачки тим за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији је на састанку одржаном 18. марта 2016. године усвојио Смернице за сарадњу Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији и преговарачких група са представницима организација цивилног друштва, Националног конвента о Европској унији и Привредне коморе Србије након достављања Резултата скрининга. Текст Смерница је договорен у консултацијама са представницима Националног конвента о ЕУ, организацијама цивилног друштва и других заинтересованих актера и представља основ за сарадњу између преговарачких група и заинтересованих актера током преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

164 Одлука о образовању Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији („Службени гласник РС“, број 71/15).

41. Одлука о оснивању Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији

Влада је марта 2018. године донела актуелну Одлуку о оснивању Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији,[165] које разматра најважнија питања и усмерава послове из делокруга органа државне управе у процесу приступања.

У Координационо тело именују се:

1) председник Владе;
2) први потпредседник Владе и министар спољних послова;
3) потпредседник Владе и министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре;
4) потпредседник Владе и министар трговине, туризма и телекомуникација;
5) министар државне управе и локалне самоуправе;
6) министар надлежан за европске интеграције;
7) министар надлежан за финансије;
8) министар надлежан за правду;
9) министар надлежан за пољопривреду, шумарство и водопривреду;
10) министар надлежан за заштиту животне средине.

Радом Координационог тела руководи председник Владе, а замењује га члан Координационог тела, којег задужи председник Владе. У раду Координационог тела могу да учествују остали чланови Владе, директор Републичког секретаријата за законодавство и генерални секретар Владе и гувернер Народне банке Србије уколико се расправља о темама из њихове надлежности. Стручну и административно-техничку подршку раду Координационог тела пружа Министарство за европске интеграције.

Овом одлуком образован је и Савет Координационог тела ради обављања послова у вези са текућим питањима у процесу приступања Републике Србије Европској унији. Савет Координационог тела чине:

1) министар надлежан за европске интеграције, председник;
2) чланови:
   – шеф Преговарачког тима;
   – председници преговарачких група;
   – државни секретари из министарстава чији представници не руководе преговарачким групама;
   – представник Народне банке Србије;
   – представник Републичког секретаријата за законодавство.

165 Одлука о оснивању Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији („Службени гласник РС“, бр. 84/13, 86 од 30/13, 31/14, 79/14, 92/15, 23/18, 36/19).

У раду Савета Координационог тела учествује представник Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом. Координационо тело даје смернице за рад Савета Координационог тела. Председника и чланове Савета Координационог тела именује Влада посебним решењем. Савет Координационог тела састаје се по потреби. У раду Савета Координационог тела на позив председника учествују чланови Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

У случају да се појави потреба за укључивањем других органа и организација у рад Савета Координационог тела, председник може позвати представнике тих органа и организација да учествују у раду седнице Савета Координационог тела.

Овом Одлуком образовано је и 35 преговарачких група за преговоре о приступању Републике Србије Европској унији, за свако од поглавља преговора. Преговарачка група обавља послове у вези са: 1) учешћем у процесу аналитичког прегледа законодавства (скрининг); 2) припремом предлога преговарачких позиција за одговарајућа поглавља преговора о приступању Европској унији; 3) израдом, ревизијом и праћењем спровођења Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније; 4) поделом надлежности за праћење прописа Европске уније; 5) припремом предлога за планирање комуникацијских активности за одговарајућа поглавља преговора о приступању Европској унији.

42. Фазе у процесу приступања

Процес преговора о приступању Европској унији састоји се од два паралелна процеса:

1. Процес придруживања Европској унији на основу Споразума о стабилизацији и придруживању, чији је главни циљ обезбеђивање оквира за процес усклађивања националног законодавства са правним тековинама Европске уније, као и за његово спровођење. Кључна институционална обележја процеса придруживања обухватају Савет за стабилизацију и придруживање (ССП), Одбор за стабилизацију и придруживање и пододборе за стабилизацију и придруживање, као и парламентарни одбор за стабилизацију и придруживање;

2. Процес преговора о приступању Европској унији, који се врши у оквиру међувладине конференције о приступању Републике Србије Европској унији, у којем држава кандидат треба да постигне споразум са земљама чланицама Европске уније о условима њеног приступања Унији. Процес је тренутно организован у 35 преговарачких поглавља правних тековина Европске уније.

Ова два процеса су тесно повезана и са напретком преговора о приступању Европској унији и све више ће се спајати у један процес.

Међутим, треба их посматрати као одвојене процесе, засноване на различитим правним основама и са различитим задацима. Док се процес придруживања односи на комплетне правне тековине Европске уније, њихово усаглашавање и спровођење у оквиру националног правног поретка до дана ступања у чланство Европске уније, процес преговора се претежно бави специфичним питањима у преношењу правних тековина Европске уније и завршава се окончањем преговора око две године пре ступања у чланство Европске уније.

Србија, као део Савезне Републике Југославије, постала је део Процеса стабилизације и придруживања (ПСП) новембра 2000. године. Одлука о отварању преговора за закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању (у даљем тексту ССП) донета је априла 2005, након прихватања принципа „двоструког колосека" за преговоре са државном заједницом Србија и Црна Гора, када је ЕУ прихватила одвојене разговоре са Црном Гором и Србијом о трговинским односима у складу са надлежностима република чланица према Уставној повељи државне заједнице СЦГ. Преговори су званично отворени 10. октобра, а прва званична рунда је одржана 7. новембра 2005. године.

У мају 2006. преговори о ССП су отказани одлуком Европске комисије, да би били обновљени 10. јуна 2007. и успешно окончани парафирањем Споразума о стабилизацији и придруживању 7. новембра 2007. године.

Споразум о стабилизацији и придруживању и Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима (у даљем тексту ПТС) потписани су 29. априла 2008. на састанку Савета за опште послове и спољне односе ЕУ у Луксембургу.

Ипак, Европска унија је донела одлуку да не примењује ПТС док Србија не оствари задовољавајући ниво сарадње са Међународним кривичним трибуналом у Хагу. Народна скупштина Републике Србије је 9. септембра 2008. ратификовала ССП и ПТС (Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Републике Србије, с друге стране, као и Закон о потврђивању Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, с једне стране, и Републике Србије, с друге стране).[166]

ПТС је ступио на снагу 1. фебруара 2010, након што су га потврдиле институције ЕУ, децембра 2009. године. Европска унија је завршила процес ратификације ССП у јулу 2013. године, након што су га све државе чланице ратификовале, а Савет потврдио у име ЕУ. ССП је ступио на снагу 1. септембра 2013. године. Истог дана је престало важење ПТС.

Паралелно са преговорима о овом Споразуму текао је процес европске интеграције Републике Србије. Народна скупштина је у

166 „Службени гласник РС", број 83/08.

октобру 2004. усвојила Резолуцију о придруживању Европској унији, којом се истиче да је стратешко опредељење Србије чланство у Европској унији. Влада је јуна 2005. усвојила Националну стратегију Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији, као кровни документ читавог процеса европске интеграције. Ова Стратегија је предвидела активности које Република Србија треба да предузме до 2012. у свим секторима свога друштва, политике и права, како би била спремна да преузме обавезе које проистичу из чланства у Европској унији, тј. води приступне преговоре. Од 2004. Република Србија сачињава годишње Акционе планове за спровођење Европског партнерства. Иако без правне обавезе, будући да ССП још није био потписан, Република Србија је од 2004. започела и са процесом усклађивања свога законодавства са правном тековином ЕУ, и сваке године је, до 2008, усвајала годишњи Акциони план за усклађивање.

Потписивањем ССП 2008. Република Србија је започела нову фазу односа са ЕУ, будући да се уговорно обавезала на постепено усклађивање домаћег законодавства са правним тековинама ЕУ, као и на његову доследну примену.

Према члану 72. ССП Србија је преузела обавезу да у договору са Европском комисијом припреми посебан Програм за спровођење обавеза из ССП. ЕУ прати усклађивање законодавства и спровођење закона из тог програма. Усклађивање је, у складу са чланом 72, почело даном потписивања ССП, у складу са договореним транзиционим роковима. Србија је 9. октобра 2008. усвојила Национални програм интеграције Републике Србије у ЕУ за период 2008–2012 (НПИ). У дотадашњој пракси процеса проширења ЕУ било је уобичајено да такав документ израђују државе које имају статус кандидата за чланство у ЕУ и које се припремају за почетак приступних преговора. Међутим, Србија је, иако у том тренутку није имала статус кандидата, у циљу исказивања решености да поштује своје уговорне обавезе и показивања стварних административних способности донела одлуку да изради такав програм. Овим документом су биле предвиђене законодавне активности у наредне четири године са циљем даљег усклађивања са правном тековином ЕУ. НПИ је представљао први вишегодишњи програм усклађивања са правном тековином ЕУ.

Поред преговора о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању, Србија је паралелно преговарала о још два споразума са Европском заједницом. Наиме, на предлог Европске комисије, Савет ЕУ је у новембру 2006. године усвојио мандате за преговоре о споразумима о визним олакшицама и споразумима о реадмисији са Босном и Херцеговином, Македонијом, Црном Гором и Србијом.

Циљ ових преговора се огледао у постизању споразума који би олакшали успостављање непосредних контаката између људи као предуслов за јачање и развој свеукупних економских, научних, културних и других односа између уговорних страна.

Како је, међутим, добијање визних олакшица условљено усвајањем и применом јасних правила о борби против илегалне миграције, предуслов за ступање на снагу споразума о визним олакшицама је ступање на снагу споразума о реадмисији, којим свака држава западног Балкана прихвата своје држављане који илегално бораве на територији ЕУ као и друга лица која су преко територије ових држава ушла у ЕУ.

Споразум о визним олакшицама и Споразум о реадмисији између Европске заједнице и Републике Србије потписани су 18. септембра 2007. године. Првим се поједностављује процедура и смањују издаци за издавање виза, прецизира које категорије особа имају право на издавање виза на дужи временски период (чак до пет година) са више улазака као и категорије особа које имају право на бесплатне визе. С друге стране, Споразумом о реадмисији успостављају се брзе и ефективне процедуре идентификације, те безбедног и уредног повратка особа које (више) не испуњавају услове уласка, боравка или настањивања на територији било које државе чланице Европске уније или Србије. Споразуми су ступили на снагу 1. јануара 2008. године.

Коначни циљ две стране је било укидање виза за државе западног Балкана, а закључивање Споразума о визним олакшицама и Споразума о реадмисији је требало да буде међукорак на том путу, који би допринео јачању поверења две стране као основног услова за укидање виза.

Дијалог о визној либерализацији са ЕУ је отворен 30. јануара 2008. године. Европска комисија је припремила детаљну „Мапу пута" са критеријумима које свака држава у процесу визне либерализације треба да испуни. На основу процена да је Србија испунила постављене критеријуме, Европска комисија је 15. јула 2009. године представила Предлог измене Уредбе бр. 539/2001, којом се либерализује визни режим са Републиком Србијом. На састанку министара унутрашњих послова 30. новембра 2009. године донета је одлука о укидању виза за останак до 90 дана за држављане Србије, Црне Горе и Македоније, чиме је ефективно укинут визни режим за грађане Србије после 18 година постојања. Шест месеци касније укинуте су визе и за држављане Босне и Херцеговине и Албаније.

Србија је званично поднела захтев за пријем у чланство ЕУ 22. децембра 2009. године. Подношење захтева за пријем у чланство представља јасну поруку о намери и спремности Републике Србије да испуни све политичке, привредне, институционалне и правне критеријуме за чланство у ЕУ.

Савет министара спољних послова ЕУ је 14. јуна 2010. донео одлуку о почетку ратификације ССП са Србијом чиме је Европска комисија добила одобрење да почне процедуру оцењивања захтева Србије за пријем у чланство ЕУ.

Србија је 25. новембра 2011. добила Упитник ЕК са 2.563 питања на основу којих је ЕК донела своју оцену о могућностима за пријем

Србије у ЕУ. Србија је доставила одговоре за 45 радних дана, тј. 31. јануара 2011. На основу одговора које је Србија доставила на Упитник, 12. октобар 2011. ЕК је објавила Мишљење о захтеву Србије за пријем у чланство (тзв. avis) и препоручила давање статуса кандидата Србији и отварање приступних преговора уз списак услова везаних за питање Косова и Метохије.

На основу мишљења ЕК и напретка у дијалогу са привременим институцијама у Приштини, 1. марта 2012. Европски савет је усвојио закључак о додељивању статуса кандидата Републици Србији. Тиме је Србија званично добила статус кандидата за чланство у ЕУ. У децембру исте године, Европски савет је подржао закључак Савета за опште послове у складу са којим ће Савет отворити приступне преговоре на основу извештаја који ће Европска комисија представити у пролеће 2013. године.

У априлу 2013. Комисија је поднела извештај у којем се предлаже покретање преговора за приступање Републике Србије Европској унији.

Европски савет је 28. јуна 2013. године донео одлуку о отварању преговора о приступању Републике Србије Европској унији одржавањем међувладине конференције најкасније у јануару 2014. године.

Након политичке одлуке Европског савета да земља кандидат може да почне са преговорима за улазак у ЕУ, ЕУ усваја преговарачки оквир (енгл. *Negotiating Framework*). Реч је о документу ЕУ који одређује принципе, суштину и поступке за вођење преговора. На основу тог документа сазива се први састанак међувладине конференције, што представља формални почетак преговора. На том састанку, ЕУ и држава кандидат представљају своја очекивања у вези са преговорима који предстоје. Преговори ће се формално одвијати у облику састанака међувладине конференције, при чему ће се по правилу одржавати барем један састанак сваких пола године на министарском нивоу и по један састанак на нивоу заменика (шефа Преговарачког тима). Фреквенција ових састанака може се прилагођавати динамици стварних потреба преговора.

После формалног отварања преговора почиње фаза аналитичког прегледа законодавства (тј. скрининга), која представља фазу провере и оцене у којој мери је законодавство државе кандидата усклађено са правним тековинама ЕУ. Процес скрининга се обавља за свако преговарачко поглавље. У првој фази процеса скрининга Европска комисија представља правне тековине ЕУ подељене у преговарачка поглавља (енгл. *explanatory screening*). У следећој фази (енгл. *bilateral screening*) држава кандидат представља своје законодавство, даје своје оцене усклађености њених прописа са правним тековинама ЕУ, као и планове за постизање потпуне усаглашености.

На основу извештаја о скринингу Савет усваја документ који се зове резултат скрининга (енгл. Outcome of screening), у коме ЕУ оцењује да ли је држава кандидат достигла довољан ниво усклађености са

правним тековинама ЕУ, тако да могу почети преговори о конкретном поглављу. У случају да ЕУ оцени да држава кандидат још није достигла захтевани ниво, одређује мерила за отварање преговора (енгл. *opening benchmarks*), које треба да држава кандидат испуни као предуслов за отварање преговора у том поглављу. Мерила за отварање преговора по појединим поглављима могу имати различите форме, као што су захтеви за усвајање стратегија и акционих планова, захтеви за испуњавање уговорних обавеза са ЕУ, пре свега спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању, те захтеви за усвајање закона и подзаконских аката. Отварање преговора о поглављу за које су била утврђена мерила за отварање преговора може започети тек након одлуке Савета да је држава кандидат испунила та мерила.

Када је у Савету остварена сагласност да је држава кандидат у одређеном поглављу остварила задовољавајући ниво усаглашености са правним тековинама ЕУ, Савет позива државу кандидата да предложи преговарачку позицију за дато поглавље. У преговарачкој позицији за поједино поглавље држава кандидат представља достигнути ниво усаглашености са правним тековинама ЕУ, програм преосталог усаглашавања, те преглед постојећих и будућих административних капацитета за имплементацију. Поред тога, у преговарачкој позицији држава кандидат дефинише и захтеве за прелазним роковима, односно изузећа у оним сегментима где сматра да, због оправданих разлога, неће бити у могућности да у потпуности пренесе правни поредак ЕУ у домаћи оквир у време предвиђеног приступања ЕУ. Држава кандидат може током преговора доставити ЕУ допуну односно промену преговарачких позиција.

На основу преговарачке позиције државе кандидата за одређено поглавље, Савет усваја заједничку позицију (енгл. *European Union common position*) као одговор на позицију државе кандидата. У том документу ЕУ може констатовати да је држава кандидат у овом поглављу достигла довољан ниво усаглашености са правним тековинама ЕУ, те да даљи преговори на том поглављу нису потребни. У том случају се поглавље привремено затвара. У већини случајева ЕУ ће констатовати да ниво усклађености није на нивоу који би омогућавао привремено затварање поглавља, те ће одредити мерила које држава кандидат мора да испуни пре затварања поглавља (енгл. *closing benchmarks*). У појединим значајним поглављима, поготово у поглављима 23 и 24, у тој фази биће одређена међуфазна мерила (енгл. *interim benchmarks*) и тек након њиховог испуњења биће дефинисана мерила за затварање поглавља (енгл. *closing benchmarks*). Сем тога, ЕУ ће по правилу тим документом тражити од државе кандидата додатне информације и анализе, поготово у областима где се траже прелазни периоди односно изузећа.

Процес преговора који у суштини значи процес усаглашавања обе стране обавља се у комуникацији између надлежних институција ЕУ и државе кандидата, а формално се преговори о појединим поглављима

отварају и привремено затварају у оквиру састанака међувладине конференције. Значајни принцип преговора јесте да се сва поглавља затварају привремено, што значи да „ништа није договорено, док све није договорено". Преговори су завршени када је постигнута сагласност државе кандидата и ЕУ у свих 35 поглавља и кад то потврди и Европски савет, што представља и акт формалног завршетка преговора. Све до тог тренутка постоји могућност поновног отварања поглавља у случају да држава кандидат не испуњава преузете обавезе, а што Европска комисија континуирано надгледа.

Пред сам крај преговора одредиће се и предвиђени датум приступања државе ЕУ, јер је то, између осталог, неопходно за затварање оних поглавља у преговорима који имају финансијске импликације. Европска комисија током трајања преговора извештава Савет о испуњавању критеријума за чланство и преузетих обавеза државе кандидата по преговарачким поглављима, а такође припрема и редовне годишње извештаје о напретку државе у процесу приступања. О току преговора се редовно извештава и Европски парламент. С обзиром на то да је поштовање политичких критеријума нешто што се прати током целог процеса приступања, у случају да се у држави кандидату утврде озбиљна кршење владавине права и демократских принципа, затим кршења људских права и слобода, Савет на предлог Европске комисије, или једне трећине држава чланица, може одлучити о привременом прекиду преговора и условима под којима би били настављени.

Након формалног завршетка преговора саставља се Уговор о приступању Европској унији. После његовог потписивања, који је отприлике пола године после формалног завршетка преговора, отпочиње процес ратификације како у држави кандидату, тако и у свим државама чланицама. Процес ратификације траје између године и по и две године. Сагласност у погледу приступања државе кандидата даје и Европски парламент.

Важни датуми:

1. 3. 2012.	Србија је постала кандидат за чланство у ЕУ.
1. 6. 2013.	Европски савет усвојио препоруку Комисије да отвори преговоре са Србијом.
1. 9. 2013.	Ступање на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању
17. 12. 2013.	Европски савет усваја преговарачки оквир са Србијом и одлучује да се прва међувладина конференција са Србијом одржи у јануару 2014.
21. 1. 2014.	Прва међувладина конференција између Европске уније и Србије
14. 12. 2015.	Друга међувладина конференција о приступању Србије ЕУ, на којој су отворена прва два од укупно 35 преговарачких поглавља. Отворени су преговори о Поглављу 32 – о финансијском надзору и Поглављу 35 (остала питања).

18. 7. 2016.	Трећа међувладина конференција на којој су отворена преговарачка поглавља: 23 – које се односи на реформу правосуђа и основна права и 24 – које се односи на правду, слободу и безбедност.
13. 12. 2016.	Четврта међувладина конференција на којој су отворена преговарачка поглавља: 5 – које се односи на јавне набавке и 25 – које се односи на науку и истраживање и које је истог дана затворено.
27. 2. 2017.	На Петој међувладиној конференцији отворена су два поглавља: Поглавље 26 – које се односи на културу и образовање и Поглавље 20 – предузетништво и индустријску политику. Истог дана привремено је затворено Поглавље 26.
20. 6. 2017.	На Шестој међувладиној конференцији у Луксембургу отворена су два поглавља: 7 – о интелектуалној својини и Поглавље 29 – о царинској унији.
11. 12. 2017.	На међувладиној конференцији у Бриселу отворена су два поглавља: 6 – Компанијско право и 30 – Економски односи са иностранством.
6. 2. 2018.	Европска комисија је усвојила „Веродостојну перспективу проширења и појачано ангажовање ЕУ на Западном Балкану".
10. 12. 2018.	На међувладиној конференцији у Бриселу отворена су два поглавља: 17 – Економска и монетарна политика и 18 – Статистика.
27. 6. 2019.	На међувладиној конференцији у Бриселу отворено поглавље 9 – Финансијске услуге.

43. Коришћење међународне помоћи

Република Србија је почела да прима међународну помоћ у већој мери након 2001. године, како би што ефикасније спроводила свеобухватне друштвене, политичке и економске реформе. У почетку се донаторска подршка углавном састојала од хуманитарне помоћи усмерене на испуњавање хитних социјалних потреба становништва и решавања непосредних потреба – обезбеђивање подршке за увоз електричне енергије и опоравак националних енергетских система, обезбеђивање недостајућих лекова, као и решавање питања избеглица. Након што је потврђена европска перспектива Србије и других држава Западног Балкана, након Солунског самита председника држава и влада чланица Европске уније и држава кандидата, који је одржан у јуну 2003. године, донаторска подршка је више усмеравана ка подршци структурним реформама неопходним у процесу европских интеграција.

Републици Србији су на располагању средства из различитих међународних фондова којима се финансира спровођење стратешких

реформи у процесу приступања Србије ЕУ и њен друштвено-економски развој. Основ за њихово коришћење представљају закључени билатерални и мултилатерални међународни оквирни споразуми о развојној сарадњи.

Међународна развојна помоћ Републици Србији се обезбеђује у виду бесповратних средстава (укључујући хуманитарну помоћ) или као концесионални зајмови, који се одобравају под знатно бољим условима од тржишних.

Донаторску заједницу у Републици Србији чини преко 30 билатералних донатора / развојних партнера, мултилатералних организација и међународних финансијских институција.

Европска унија водећи је давалац бесповратних средстава Републици Србији. Области које се финансирају средствима међународне развојне помоћи у Републици Србији су груписане у девет приоритетних сектора и три тематске области и дефинисане су документом „Национални приоритети за међународну помоћ Републици Србији за период 2014–2017. године, са пројекцијама до 2020. године". Овај стратешки програмски документ омогућава већу усклађеност међународне развојне помоћи са националним приоритетима како би донаторске интервенције биле комплементарне националним приоритетима и јавним издвајањима из државног буџета за спровођење стратешких реформи. Осим тога, на овај начин се онемогућава преклапање донаторских активности и обезбеђује рационализација ових активности и највећа могућа економичност.

Европска унија је у марту 2014. године успоставила нови инструмент подршке државама које се налазе у процесу придруживања и приступања ЕУ – Инструмент за претприступну помоћ II.

За период 2014–2020. опредељено је укупно 11,7 милијарди евра, од чега оквирно 1,5 милијарди евра за Републику Србију. Треба, међутим, узети у обзир да је реч о индикативно утврђеном износу, док ће конкретни износи на годишњем нивоу зависити од спремности конкретних програма и пројеката.

Пружајући ову подршку, Европска унија настоји да подстакне спровођење неопходних реформи које су услов за приступање Европској унији и економски и социјални развој. Подршка се најчешће огледа у пружању услуга обуке и стручног усавршавања, у набавци неопходне опреме, изградњи инфраструктуре и слично. Фокус подршке у наредном периоду биће на секторима реформе јавне управе, владавине права, заштите животне средине, запошљавања, образовања, предузетништва, науке и истраживања, саобраћаја, енергетике, пољопривреде итд.

Народна скупштина Републике Србије усвојила је на седници одржаној 26. јуна 2017. године Закон о изменама и допунама Закона о министарствима, којим је основано Министарство за европске

интеграције. Министарство је почело са радом даном ступања овог закона на снагу, 27. јуна 2017. године, када је и престала да постоји Канцеларија за европске интеграције Владе Србије.

Министарство за европске интеграције обавља послове државне управе и са њима повезане стручне послове који се, поред основних послова везаних за процес придруживања и преговоре, између осталог односе и на:

– успостављање и развој система за коришћење структурних и кохезионих фондова Европске уније;
– припрему докумената којим се дефинишу развојни циљеви и приоритети за финансирање из структурних и кохезионих фондова Европске уније;
– праћење спровођења, вредновање и извештавање о спровођењу програмских докумената финансираних из структурних и кохезионих фондова Европске уније;
– координацију процеса селекције и приоритизације инфраструктурних пројеката за финансирање из средстава Европске уније и осталих извора;
– координацију програмирања ИПА средстава, као и идентификацију средстава и утврђивање приоритета за финансирање из ИПА средстава и средстава међународне помоћи;
– праћење и извештавање о реализацији ИПА средстава и средстава међународне помоћи у сврху испуњавања стратешких развојних приоритета;
– организацију процеса вредновања спровођења ИПА програма;
– координацију међународне билатералне и мултилатералне донаторске помоћи Републици Србији.

Извори

1. Клаус-Дитер Борхар, *Абецеда права Европске уније*, Канцеларија за публикације Европске уније, Европска унија, 2010.

2. Вернер Вајденфелд, Волфганг Веселс, *ЕВРОПА од А до Ш: Приручник за европску интеграцију*, Фондација „Конрад Аденауер", 2010.

3. Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, *Како настаје и делује право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2009.

4. Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, *Институције Европске уније*, Свен, Ниш, 2008.

5. Тања Мишчевић и др., *Уговор из Лисабона, сигурна лука или почетак путовања?*, Службени гласник – Фондација „Фридрих Еберт", Београд, 2010.

6. Срђан Мајсторовић и др, *Буквар европских интеграција*, Република Србија, Влада, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2015.

7. Резолуција о придруживању Европској унији („Службени гласник РС", број 112/04)

8. Стратегија комуникације о приступању Републике Србије Европској унији („Службени гласник РС", број 93/11)

9. Одлука о образовању Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији („Службени гласник РС", број 71/15)

НАПОМЕНА: Путем интернета омогућен је приступ бази података EUR-Lex, „приступ праву Европске уније", која садржи све прописе Европске уније који су објављени у „Службеном листу Европске уније", на службеним језицима ЕУ – језицима земаља чланица.

На основу члана 100. став 2. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС", бр. 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 – исправка, 64/07, 67/07 – исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 и 95/18) и члана 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС", бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС, 44/14 и 30/18 – др. закон),

Влада доноси

УРЕДБУ
о државном стручном испиту[167]

I. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет уређења

Члан 1.

Овом уредбом уређује се програм и начин полагања државног стручног испита у државним органима, састав и начин рада комисије за спровођење државног стручног испита, трошкови полагања државног стручног испита, изглед обрасца уверења о положеном државном стручном испиту, начин издавања уверења о положеном државном стручном испиту и начин уписа и вођења евиденције о положеном државном стручном испиту.

Примена одредаба ове уредбе

Члан 2.

Одредбе ове уредбе се примењују на имаоца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе који се односе на државни стручни испит.

167 „Службени гласник РС", бр. 86/19, 28/21 – исправка и 48/23.

Ко полаже државни стручни испит

Члан 3.

Државни стручни испит дужан је да полаже државни службеник који је засновао радни однос на неодређено време, ако нема положен државни стручни испит, односно други испит који је у складу са законом прописан као изузетак од полагања државног стручног испита, лице које је на пробном раду и приправник у државном органу (у даљем тексту: кандидат).

Члан 4.

Државни службеник који је премештен на радно место разврстано у најниже звање са стеченим додатним образовањем, дужан је да положи државни стручни испит према програму државног стручног испита за степен образовања који је стекао додатним образовањем.

Члан 5.

Државни стручни испит могу полагати лица са којима је, у складу са законом, закључен уговор о стручном оспособљавању без накнаде, ради стручног оспособљавања, односно стицања радног искуства и услова за полагање државног стручног испита.

Државни стручни испит могу полагати и друга лица заинтересована за рад на пословима за које је услов положен државни стручни испит, а која су се оспособила за самосталан рад у струци, односно самостално обављање послова и имају стечено радно искуство у струци у трајању које је услов за полагање државног стручног испита у степену стручне спреме, односно образовања односног лица.

Члан 6.

Одредбе ове уредбе примењују се на службенике који су дужни да положе државни стручни испит у складу са законом који уређује права и дужности из радног односа запослених у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе.

Одредбе ове уредбе примењују се на запослене код других ималаца јавних овлашћења који обављају поверене послове државне управе.

Члан 7.

Државни стручни испит могу полагати лица која немају положен државни стручни испит, а пријавила су се на јавни конкурс за попуњавање положаја у државном органу у складу са прописима о државним службеницима, односно за попуњавање положаја у аутономној покрајини, јединици локалне самоуправе и граду Београду у складу са прописима о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

II. ПРОГРАМ ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА

Садржина програма

Члан 8.

На државном стручном испиту проверава се познавање важећих прописа којима су уређене области из испитних предмета.

Области које чине садржину испитних предмета наведене су у Програму државног стручног испита (Прилог), који је одштампан уз ову уредбу и који чини њен саставни део.

Испитни предмети

Члан 9.

Државни стручни испит за кандидате са стеченим високим образовањем на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и кандидате са стеченим високим образовањем на основним академским студијама у обиму од 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године (у даљем тексту: кандидати са високим образовањем) обухвата следеће испитне предмете:

1) Уставно уређење;
2) Систем државне управе;
3) Управни поступак и управни спор;
4) Канцеларијско пословање;
5) Радно законодавство;
6) Основи система Европске уније.

Државни стручни испит за кандидате са стеченим средњим образовањем обухвата следеће испитне предмете:

1) Уставно уређење и основи система државне управе;
2) Управни поступак;
3) Канцеларијско пословање;
4) Основи радног законодавства;
5) Основи система Европске уније.

III. НАЧИН ПОЛАГАЊА ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА

Испитне комисије

Члан 10.

За спровођење државног стручног испита образују се испитне комисије.

Испитне комисије за спровођење државног стручног испита су:

1) Испитна комисија за полагање државног стручног испита за кандидате са високим образовањем;

2) Испитна комисија за полагање државног стручног испита за кандидате са средњим образовањем.

Састав испитне комисије

Члан 11.

Испитна комисија из члана 10. става 2. тачка 1) ове уредбе има председника, заменика председника и четири члана, а испитна комисија из члана 10. става 2. тачка 2) ове уредбе председника, заменика председника и три члана.

Председник, заменик председника и чланови испитних комисија морају бити државни службеници који имају стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање седам година радног искуства у струци.

Одлучивање испитне комисије

Члан 12.

Испитне комисије за спровођење државног стручног испита из члана 10. ове уредбе (у даљем тексту: испитна комисија) одлучују већином гласова од укупног броја чланова.

Код подељеног броја гласова, одлучује глас председника испитне комисије.

Секретар испитне комисије

Члан 13.

Административне послове за испитну комисију обавља секретар испитне комисије.

Секретар испитне комисије има заменика.

Испитивачи

Члан 14.

За сваки испитни предмет одређује се два испитивача.

Председник, заменик председника и чланови испитне комисије одређују се истовремено и за испитиваче на појединим испитним предметима.

За испитивача се може одредити:

1) државни службеник који има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање пет година радног искуства у струци;

2) стручњак у области која је у вези са садржином испитног предмета за коју се одређује за испитивача, који има најмање стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање пет година радног искуства у струци.

Образовање испитне комисије

Члан 15.

Испитну комисију решењем образује министар надлежан за систем државне управе (у даљем тексту: министар), на период од две године.

Решењем о образовању испитне комисије, поред председника, заменика председника и чланова испитне комисије, одређују се и секретар, односно заменик секретара испитне комисије и испитивачи за поједине испитне предмете.

Изузетно, ако су оба испитивача за испитни предмет спречени да учествују у испитном року, министар одређује лице које испуњава услове из члана 14. став 3. ове уредбе за испитивача за тај испитни рок.

Лица која учествују у организацији и спровођењу испита

Члан 16.

Административно-техничку подршку организовању и спровођењу државног стручног испита врше лица која решењем одреди министар.

Накнада за рад

Члан 17.

Председнику, заменику председника, члановима испитне комисије, испитивачима, секретару и заменику секретара испитне комисије, као и лицима која учествују у организацији и спровођењу државног стручног испита припада накнада за рад чију висину решењем утврђује министар.

Захтев за полагање државног стручног испита

Члан 18.

Захтев за полагање државног стручног испита подноси се министарству надлежном за систем државне управе (у даљем тексту: Министарство).

Захтев за полагање државног стручног испита за кандидате са високим образовањем (Образац 1), одштампан је уз ову уредбу и чини њен саставни део.

Захтев за полагање државног стручног испита за кандидате са средњим образовањем (Образац 2), одштампан је уз ову уредбу и чини њен саставни део.

Ако се захтев за полагање државног стручног испита подноси сагласно чл. 3. и 6. ове уредбе, уз захтев се подноси:

1) оригинал или електронска копија решења о заснивању радног односа на неодређено време, односно решења о заснивању радног односа приправника на одређено време, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;

2) оригинал или електронска копија решења о утврђеној обавези полагања испита, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;

3) оригинал или електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;

4) фотокопија личне карте.

Ако се захтев за полагање државног стручног испита подноси сагласно члану 4. ове уредбе, уз захтев се подноси:

1) оригинал или електронска копија решења о премештају на радно место разврстано у најниже звање са стеченим додатним образовањем, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;

2) оригинал или електронска копија решења о утврђеној обавези полагања испита, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;

3) оригинал или електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;

4) фотокопија личне карте.

Ако се захтев за полагање државног стручног испита подноси сагласно члану 5. став 1. ове уредбе, уз захтев се подноси:

1) оригинал или електронска копија уговора о стручном оспособљавању без накнаде, ради стручног оспособљавања, односно стицања радног искуства и услова за полагање државног стручног испита, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;

2) оригинал или електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;

3) фотокопија личне карте.

Ако се захтев за полагање државног стручног испита подноси сагласно члану 5. став 2. ове уредбе, уз захтев се подноси:

1) електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;

2) електронска копија уверења (потврде) о оспособљености за самосталан рад, односно обављање послова и стеченом радном искуству у струци у трајању које је услов за полагање државног стручног испита у степену стручне спреме, односно образовања односног лица, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;

3) фотокопија личне карте.

Ако се захтев за полагање државног стручног испита подноси сагласно члану 7. ове уредбе, уз захтев се подноси:

1) електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;

2) електронска копија уверења (потврде) о оспособљености за самосталан рад, односно обављање послова и стеченом радном искуству у струци у трајању које је услов за полагање државног стручног испита у степену стручне спреме, односно образовања односног лица, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;

3) оригинал или електронска копија доказа о пријави на јавни конкурс за попуњавање положаја у државном органу, односно органу аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или града Београда, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;

4) фотокопија личне карте.[168]

Подношење захтева за полагање државног стручног испита

Члан 19.

Захтев за полагање државног стручног испита подноси се најкасније 60 дана пре дана истека рока у коме је кандидат, сагласно закону или другом пропису, дужан да положи испит.

Изузетно, лица из члана 7. ове уредбе дужна су да поднесу захтев за полагање државног стручног испита, наредног дана од дана истека

168 „Службени гласник РС", број 48/23.

рока за подношење пријава на јавни конкурс за попуњавање положаја у државном органу у складу са прописима о државним службеницима, односно за попуњавање положаја у органу аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или града Београда у складу са прописима о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Захтев за полагање државног стручног испита подноси орган у коме је кандидат запослен, а може га поднети и кандидат, ако орган не поднесе захтев за полагање државног стручног испита у року утврђеном ставом 1. овог члана, као и лица из чл 5. и 7. ове уредбе (у даљем тексту: подносилац захтева)**, путем Електронског јединственог управног места на веб порталу Министарства.**[169]

Одлучивање о захтеву за полагање државног стручног испита

Члан 20.

О захтеву за полагање државног стручног испита одлучује овлашћено службено лице Министарства.

Трошкови полагања државног стручног испита

Члан 21.

Орган у коме је кандидат запослен, односно подносилац захтева, дужан је да уплати трошкове полагања државног стручног испита пре полагања испита.

Трошкове полагања државног стручног испита решењем утврђује министар.

Одређивање полагања државног стручног испита

Члан 22.

Испитна комисија, водећи рачуна о року у коме је кандидат дужан да положи државни стручни испит, одређује дан, месец, годину, време и место полагања испита, о чему обавештава подносиоца захтева, најкасније седам дана пре дана полагања испита.

Изузетно, испитна комисија дужна је да утврди дан, месец, годину, место и време полагања државног стручног испита за лица из члана 7. ове уредбе, тако да се испит одржи најкасније три дана пре истека рока за достављање доказа да је то лице положило државни стручни испит.

Обавештење из ст. 1. и 2. овог члана потписује секретар, односно заменик секретара испитне комисије.

Испитна комисија одређује и распоред испитивача за сваки испитни рок.

169 „Службени гласник РС“, број 48/23.

Акт о одређивању дана, месеца, године, времена и места полагања државног стручног испита и распореда испитивача за сваки испитни рок потписује председник испитне комисије.

Ток државног стручног испита

Члан 23.

Државни стручни испит се полаже усмено.

Државни стручни испит започиње утврђивањем присуства кандидата на испиту.

Присуство кандидата утврђује секретар, односно заменик секретара испитне комисије.

Полагање испитних предмета

Члан 24.

Кандидат полаже испитни предмет пред испитивачем.

Знање које је кандидат показао из испитног предмета оцењује се посебно описном оценом „положио" или „није положио".

Појединачни записник о полагању испитног предмета

Члан 25.

О полагању испитног предмета сачињава се појединачни записник (Образац 3), који је одштампан уз ову уредбу и који чини њен саставни део.

Утврђивање општег успеха кандидата на државном стручном испиту

Члан 26.

После завршетка државног стручног испита, испитна комисија на основу појединачних записника испитивача, утврђује општи успех кандидата на испиту, и то:

1) „положио" – ако је кандидат из свих испитних предмета оцењен описном оценом „положио";

2) „није положио и упућује се на поправни испит " – ако је кандидат из једног или два испитна предмета оцењен описном оценом „није положио";

3) „није положио" – ако је кандидат из више од два испитна предмета оцењен описном оценом „није положио".

Општи успех на испиту кандидату саопштава секретар, односно заменик секретара испитне комисије.

Записник о утврђивању општег успеха кандидата

Члан 27.

О утврђивању општег успеха кандидата на државном стручном испиту сачињава се:

1) Записник Испитне комисије о полагању државног стручног испита кандидата са високим образовањем (Образац 4), који је одштампан уз ову уредбу и који чини њен саставни део;

2) Записник Испитне комисије о полагању државног стручног испита кандидата са средњим образовањем (Образац 5), који је одштампан уз ову уредбу и који чини њен саставни део.

Записнике из става 1. овог члана потписују председник, заменик председника, чланови и секретар, односно заменик секретара испитне комисије.

Поправни испит

Члан 28.

Кандидат из члана 26. став 1. тачка 2) ове уредбе позива се на поправни испит, у року који не може бити дужи од **60**[170] дана од дана претходног полагања.

Кандидат који на поправном испиту из једног испитног предмета добије оцену „није положио" или ако се уредно позван не одазове полагању поправног испита у року из става 1. овог члана, није положио државни стручни испит.

Поновно полагање државног стручног испита

Члан 29.

Кандидат из члана 26. став 1. тачка 3) ове уредбе не може поново полагати државни стручни испит пре истека рока од 30 дана од дана претходног полагања.

Изузетно, кандидат који је дужан да положи државни стручни испит у року утврђеном законом, може полагати испит пре истека рока из става 1. овог члана.

Прекид полагања започетог државног стручног испита

Члан 30.

На захтев кандидата, испитна комисија може одлучити да прекине полагање започетог државног стручног испита, ако је због болести или другог оправданог разлога кандидат спречен да настави полагање испита.

---

170 „Службени гласник РС", број 48/23.

Кандидат је дужан да разлоге због којих тражи прекид полагања започетог државног стручног испита учини вероватним.

Прекид полагања започетог испита из става 1. овог члана уноси се у записник из члана 27. ове уредбе.

Рок на који је државни стручни испит прекинут не може бити дужи од 30 дана од дана одржавања започетог испита.

Кандидат који не настави испит у року из става 3. овог члана, није положио државни стручни испит.

Право на приговор

Члан 31.

Кандидат који сматра да његов успех из одређеног испитног предмета није правилно оцењен има право приговора испитној комисији наредног радног дана од дана саопштења општег успеха на државном стручном испиту кандидату.

Приговор из става 1. овог члана подноси се преко Министарства.

Полагање испита по приговору

Члан 32.

Кандидат који је изјавио приговор поново полаже испитни предмет на који се приговор односи пред испитном комисијом, наредног радног дана од дана пријема приговора.

О дану, месецу, години, времену и месту полагања поправног испита кандидата обавештава секретар, односно заменик секретара испитне комисије, на начин на који се врше кратка и хитна обавештења.

Знање које је кандидат показао из испитног предмета испитна комисија оцењује описном оценом „положио” или „није положио”.

О полагању испитног предмета по приговору сачињава се појединачни записник (Образац 6), који је одштампан уз ову уредбу и који чини њен саставни део.

Појединачни записник из става 4. овог члана потписују председник, заменика председника и чланови испитне комисије.

IV. УВЕРЕЊЕ О ПОЛОЖЕНОМ ДРЖАВНОМ СТРУЧНОМ ИСПИТУ

Начин издавања уверења

Члан 33.

На основу утврђеног општег успеха на државном стручном испиту, кандидату који је положио испит издаје се уверење о положеном државном стручном испиту.

Уверење о положеном државном стручном испиту издаје министар.

Члан 34.

Уверење о положеном државном стручном испиту може се издати и као електронски документ, у складу са законом.

Садржина уверења

Члан 35.

У уверење о положеном државном стручном испиту уписују се: име и презиме кандидата који је положио државни стручни испит; датум и место рођења; јединствени матични број грађана; назив високошколске установе, врста стеченог образовања и стручни назив, односно назив завршене средње школе и образовни профил; датум полагања државног стручног испита и програм по коме је кандидат положио државни стручни испит.

Образац уверења

Члан 36.

Уверење о положеном државном стручном испиту по програму државног стручног испита за кандидате са високим образовањем издаје се на Обрасцу 7, који је одштампан уз ову уредбу и чини њен саставни део.

Образац из става 1. овог члана израђује се од заштићене 100-грамске хартије са штампом у плавој боји и садржи грб Републике Србије, у заглављу и средини обрасца.

Уверење о положеном државном стручном испиту по програму државног стручног испита за кандидате са средњим образовањем издаје се на Обрасцу 8, који је одштампан уз ову уредбу и чини њен саставни део.

Образац из става 3. овог члана израђује се од заштићене 100-грамске хартије са штампом у зеленој боји и садржи грб Републике Србије, у заглављу и средини обрасца.

V. ЕВИДЕНЦИЈА О ПОЛОЖЕНОМ ДРЖАВНОМ СТРУЧНОМ ИСПИТУ

Начин вођења евиденције

Члан 37.

Министарство води Евиденцију о положеном државном стручном испиту (у даљем тексту: Евиденција), као јединствену електронску базу података – у непрекидном низу бројева.

Садржина евиденције

Члан 38.

У Евиденцију се уписује:

1) име и презиме кандидата;

2) јединствени матични број грађана;

3) назив високошколске установе, врста стеченог образовања и стручни назив, односно назив завршене средње школе и образовни профил;

4) назив државног органа, имаоца јавних овлашћења, односно другог послодавца код кога је кандидат запослен;

5) број и датум решења којим је одобрено полагање државног стручног испита;

6) датум полагања испита;

7) подаци о општем успеху на испиту;

8) број и датум издатог уверења о положеном државном стручном испиту.

VI. УСЛУГЕ ЕЛЕКТРОНСКЕ УПРАВЕ

Члан 39.

Ради подношења захтева из члана 18. ове уредбе у електронском облику и електронског управног поступања и електронске комуникације у вези са захтевима из члана 18. ове уредбе, Министарство успоставља софтверско решење које на једном месту омогућава електронско управно поступање, односно поступање у управним стварима електронским путем.

Евиденција из члана 37. ове уредбе саставни је део софтверског решења из става 1. овог члана.

VII. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 40.

Поступци по захтевима за полагање државног стручног испита који нису окончани до дана почетка примене ове уредбе, окончаће се према одредбама уредбе која је важила до дана почетка примене ове уредбе.

Ако после почетка примене ове уредбе коначно решење донето у поступцима из става 1. овог члана буде поништено или укинуто, даљи поступак спроводи се према одредбама ове уредбе.

Члан 41.

Кандидат који је започео полагање државног стручног испита према програму државног стручног испита који је важио до почетка примене ове уредбе, окончаће полагање испита према том програму.

Члан 42.

Министарство ће израдити софтверско решење из члана 39. ове уредбе најкасније у року од 12 месеци од дана ступања на снагу ове уредбе.

До израде софтверског решења из члана 39. ове уредбе образац захтева из члана 18. ст. 2. и 3. ове уредбе у електронској форми преузима се на веб презентацији Министарства, а подаци у образац захтева уписују се електронским путем.

Члан 42.

Даном почетка примене ове уредбе престаје да важи Уредба о програму и начину полагања државног стручног испита („Службени гласник РС”, бр. 16/09, 84/14, 81/16, 76/17 и 60/18).

Члан 43.

Ова уредба ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењује се од 1. јануара 2021. године.

05 број 110-11913/2019
У Београду, 4. децембра 2019. године
Влада
Председник,
Ана Брнабић, с. р.

ПРОГРАМ ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА

За кандидате са високим образовањем

Уставно уређење

Појам и материја Устава. Почеци и развој уставности у Србији до 1918. године. Уставност у првој југословенској држави. Уставност у другој југословенској држави. Уставност у трећој југословенској држави.

Уставна преамбула. Начела Устава. Република Србија. Носиоци суверености. Владавина права. Подела власти. Политичке странке. Забрана сукоба интереса. Грб, застава и химна. Територија и граница. Главни град. Језик и писмо. Световност државе. Покрајинска аутономија и локална самоуправа. Заштита држављана и Срба у иностранству. Заштита националних мањина. Равноправност полова. Међународни односи. Положај странаца.

Људска и мањинска права и слободе – основна начела, непосредна примена зајемчених права, сврха уставних јемстава, ограничења људских и мањинских права, забрана дискриминације и заштита људских и мањинских права и слобода. Право на достојанство и слободан развој личности. Право на живот. Право на неповредивост физичког и психичког интегритета. Забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада. Право на слободу и безбедност. Уставни режим лишења слободе – поступање са лицима лишеним слободе и допунска права у случају лишења слободе без одлуке суда. Уставни режим притвора. Право на правично суђење. Посебна права окривљеног. Правна сигурност у оквиру казненог права. Право на рехабилитацију и накнаду штете. Право на једнаку заштиту права и на правно средство. Право на правну личност. Право на држављанство. Слобода кретања. Неповредивост стана. Тајност писама и других средстава општења. Заштита података о личности. Слобода мисли, савести и вероисповести. Положај цркава и верских заједница. Приговор савести. Слобода мишљења и изражавања. Слобода изражавања националне припадности. Подстицање уважавања разлика. Забрана изазивања расне, националне и верске мржње. Слобода медија. Право на обавештеност.

Изборно право. Право на учешће у управљању јавним пословима. Слобода окупљања. Слобода удруживања. Право на петицију. Право на уточиште. Право на имовину. Право наслеђивања. Уставни режим права на рад и права на штрајк. Уставни режим породично-правне заштите – право на закључење брака и равноправност супружника, слобода одлучивања о рађању, права детета, права и дужности родитеља, правна заштита породице, мајке, самохраног родитеља и детета. Право на правну помоћ. Уставни режим здравствене и социјалне заштите – здравствена заштита, социјална заштита, пензијско осигурање. Право на образовање, аутономија универзитета и слобода научног и уметничког стварања. Право на здраву животну средину. Посебна права припадника националних мањина.

Економско уређење и јавне финансије. Надлежност Републике Србије. Положај и надлежности Народне скупштине. Састав Народне скупштине – избор народних посланика и конституисање Народне скупштине, положај народних посланика. Имунитет народног посланика. Начин рада и одлучивања у Народној скупштини. Заседања Народне скупштине. Право предлагања закона. Референдум. Распуштање Народне скупштине. Положај и надлежности председника Републике. Проглашење закона. Избор, мандат, замењивање председника Републике и престанак мандата председника Републике. Положај, надлежност, одговорност и састав Владе. Избор и трајање мандата Владе. Интерпелација. Гласање о неповерењу Влади или члану Владе. Гласање о поверењу Влади. Оставка председника Владе и разрешење и оставка члана Владе. Уставни положај државне управе. Уставни положај Заштитника грађана. Војска Србије. Судови – начела судства. Врсте судова – судски систем. Избор судија и престанак судијске функције. Високи савет судства. Јавно тужилаштво – положај, надлежност, оснивање и организација. Врховни јавни тужилац. Главни јавни тужиоци и јавни тужиоци. Систем одговорности у јавном тужилаштву. Високи савет тужилаштва. Уставни суд – положај и надлежности. Поступак оцене уставности и законитости и уставна жалба. Састав Уставног суда, избор и именовање судија Уставног суда и престанак дужности судије Уставног суда.

Уставне основе територијалне организације Републике Србије. Аутономне покрајине – појам, оснивање и територија аутономне покрајине. Положај и надлежности аутономних покрајина. Финансијска аутономија и правни акти аутономне покрајине. Локална самоуправа – појам, оснивање, надлежности, органи, правни акти и надзор над радом. Месна самоуправа. Сарадња и удруживање локалне самоуправе. Заштита локалне самоуправе. Финансирање локалне самоуправе.

Хијерархија правних аката. Објављивање закона и других општих аката и забрана њиховог повратног дејства. Законитост управе. Језик поступка. Ванредно стање. Ратно стање. Промена Устава.

Систем државне управе

Извршна власт у Републици Србији. Положај Владе. Састав Владе и положај чланова Владе. Избор Владе – почетак и престанак мандата Владе. Уређење Владе – Кабинет председника Владе и кабинет потпредседника Владе, савети председника Владе, Генерални секретаријат Владе, Службе Владе, радна тела Владе. Акти Владе. Однос Владе са народном скупштином и председником Републике. Положај државне управе. Послови државне управе. Начела деловања органа државне управе. Уређење органа државне управе – врсте органа државне управе, образовање органа државне управе и руковођење у органима државне управе. Унутрашње уређење органа државне управе. Прописи које доносе органи државне управе. Управни окрузи. Унутрашњи надзор. Управна инспекција. Инспекцијски надзор. Поверавање послова државне управе. Сукоб надлежности, решавање о жалби, изузеће. Однос органа државне управе са другим органима. Јавност рада и односи са грађанима. Службена употреба језика и писама. Електронска управа. Начела електронске управе. Портал еУправа.

Плански систем Републике Србије. Јавне агенције. Заштитник грађана. Принципи добре управе. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Слободан приступ информацијама од јавног значаја. Заштита података о личности. Повереник за заштиту равноправности. Општа забрана дискриминације. Облици дискриминације. Посебни случајеви дискриминације. Политика једнаких могућности заснованих на полу. Агенција за спречавање корупције – правни положај, надлежност и органи Агенције, сукоб интереса, неспојивост послова са вршењем јавне функције, кумулација јавних функција, поклони, пријављивање имовине и прихода, јачање интегритета. Државна ревизорска институција – оснивање, правни положај, надлежност, организација и начин рада.

Управни поступак и управни спор

Појам управног поступка. Појам управне ствари. Врсте управног поступка. Основна начела управног поступка. Управно поступање. Управни акт. Гарантни акт. Управни уговор. Управне радње. Пружање јавних услуга. Основна правила поступка. Учесници у управном поступку. Надлежност органа. Овлашћено службено лице и одговорност овлашћеног службеног лица. Сарадња и службена помоћ. Странка у управном поступку и њено заступање. Општење органа и странака. Начин општења. Поднесци. Записници. Разгледање списа и обавештавање о току поступка. Обавештавање. Поступци обавештавања. Рокови. Трошкови поступка. Првостепени поступак – покретање поступка и захтеви странака, начин покретања поступка, тренутак покретања поступка, одбацивање захтева странке, захтев да се призна својство странке,

покретање поступка и јавно саопштење и спајање управних ствари у један поступак, измена захтева, одустанак од захтева и последице одустанка, поравнање. Прекид поступка. Обустављање поступка. Ток поступка до доношења решења – начин утврђивања чињеница у поступку, дужност органа да прибави податке по службеној дужности, начин на који органи врше увид, прибављају, обрађују и уступају, односно достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција из регистара у електронском облику, а који су неопходни за одлучивање у управном поступку, непосредно одлучивање, привремене мере, испитни поступак, претходно питање, усмена расправа. Доказивање – доказивање чињеница, извођење доказа пред замољеним органом, исправе, сведоци, вештачење, тумачи, увиђај, изјаве странке, обезбеђење доказа. Решење и закључак. Појам решења. Решење колегијалног органа. Заједничко решење. Делимично, допунско и привремено решење. Облици и делови решења. Исправљање грешака у решењу. Рок за издавање решења. Закључак. Правна средства. Приговор. Жалба. Поступање првостепеног органа по жалби. Поступање другостепеног органа по жалби. Посебни случајеви укидања и мењања решења. Понављање поступка. Поништавање коначног решења. Укидање решења. Поништавање, укидање и мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана. Правне последице поништавања и укидања решења. Извршење. Вођење евиденција о решавању у управним стварима. Електронско управно поступање – успостављање електронског управног поступања органа, пријем електронског поднеска, електронско достављање, потврда о електронској достави.

Појам и предмет управног спора. Надлежност и састав суда. Странке у управном спору. Предмет управног спора. Покретање спора. Претходни поступак. Утврђивање чињеница. Судске одлуке. Ванредна правна средства. Извршење пресуде.

Канцеларијско пословање

Општа и основна питања канцеларијског пословања: појам канцеларијског пословања, значај и улога канцеларијског пословања, прописи којима је регулисано канцеларијско пословање органа државне управе. Обухват канцеларијског пословања. Основни појмови канцеларијског пословања.

Писарница и Систем за управљање документима. Послови администратора органа. Шифарник категорија документарног материјала. Класификација предмета. Класификација предмета по материји. Каталог поступака.

Подношење, предаја и пријем поднеска. Пријем документарног материјала. Пријем документарног материјала електронским путем. Непосредан пријем документарног материјала. Пријем

документарног материјала преко поштанског оператора. Потврда о пријему поднеска. Вођење евиденције предмета. Евидентирање предмета. Дигитализација поднеска. Одлагање документарног материјала примљеног у папирном облику. Здруживање документарног материјала. Достављање предмета у рад – достављање предмета у рад у оквиру писарнице, рад на предмету. Начин достављања документарног материјала. Чување документарног материјала – архивирање и чување предмета, издвајање безвредног документарног материјала ради уништавања, архивирање документарног материјала у папирном облику.

Размена документарног материјала између органа.

Послови у непосредној вези са канцеларијским пословањем: облик и садржина поднеска, неуредан поднесак, телефонске изјаве странке и забелешка у спису, акт, надзор над применом прописа о канцеларијском пословању, поступак са актима и предметима који садрже тајне податке и ознаку степена тајности, поступак са актима који подлежу таксирању.

Канцеларијско пословање у судовима. Канцеларијско пословање у јавном тужилаштву. Канцеларијско пословање у органима за вођење прекршајног поступка. Канцеларијско пословање у установама за извршење кривичних санкција.

Радно законодавство

Извори радног права. Међународни извори радног права. Унутрашњи извори радног права. Међусобни однос закона, колективног уговора, правилника о раду и уговора о раду.

Радни односи у државним органима. Појам државних службеника и намештеника. Послодавац државних службеника и намештеника. Примена општих прописа о раду и посебног колективног уговора. Начела деловања државних службеника. Права и дужности државних службеника. Спречавање сукоба интереса. Врсте радних места државних службеника. Попуњавање слободних радних места. Престанак рада на положају. Вредновање радне успешности. Напредовање државних службеника. Премештај државних службеника због потребе рада. Стручно усавршавање и оспособљавање. Одговорност државних службеника. Престанак радног односа. Права државних службеника при промени уређења државних органа. Одлучивање о правима и дужностима државних службеника. Уређење кадровског система. Служба за управљање кадровима. Кадровске евиденције. Високи службенички савет. Кодекс понашања државних службеника. Посебна правила о намештеницима. Надлежност управне инспекције над спровођењем прописа о државним службеницима. Плате државних службеника и намештеника.

Радни односи у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе. Појам запослених. Послодавац запослених. Начела

деловања службеника. Права и дужности службеника. Врсте радних места службеника. Трајање радног односа. Попуњавање радних места. Премештај службеника. Стручно усавршавање и оспособљавање. Оцењивање службеника и кретање у служби. Дисциплинска одговорност службеника. Одговорност службеника за штету. Престанак радног односа. Престанак потреба за радом службеника. Заштита права службеника. Кодекс понашања службеника и намештеника. Посебна правила о намештеницима. Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи. Посебне надлежности и овлашћења органа, служби и организација Аутономне покрајине Војводине. Надлежност управне инспекције над спровођењем прописа о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Општи прописи о раду (Закон о раду) – основна права и обавезе и забрана дискриминације. Заснивање радног односа Уговор о правима и обавезама директора. Образовање, стручно оспособљавање и усавршавање. Радно време. Одмори и одсуства. Заштита запослених. Зарада, накнада зараде и друга примања. Права запослених код промене послодавца. Удаљење запосленог са рада. Престанак радног односа. Рад ван радног односа. Организације запослених и послодаваца. Колективни уговори. Надлежност инспекције рада над спровођењем општих прописа о раду.

Једнаке могућности запошљавања по основу пола (једнака доступност послова и положаја по основу пола, заснивање радног односа и радно ангажовање по основу пола, распоређивање и напредовање по основу пола, једнака зарада за исти рад или рад једнаке вредности по основу пола, узнемиравање, сексуално узнемиравање и сексуално уцењивање, престанак радног односа и радног ангажовања по основу пола).

Социјално осигурање. Пензијско и инвалидско осигурање. Осигурање за случај незапослености. Здравствено осигурање.

Основи система Европске уније

Специфичности Европске уније (ЕУ) као субјекта у међународним односима. Државе чланице и државе кандидати за пријем у чланство ЕУ. Ваневропске земље и територије које су придружене ЕУ.

Историјат развоја европских интеграционих процеса – настанак европских заједница. Оснивачки акти ЕУ. Реформски уговор ЕУ (Лисабонски уговор). Оснивачки уговори ЕУ који су на снази. Поступак у вези са изменама и допунама уговора на којима се заснива ЕУ. Органи ЕУ. Делокруг Европског савета. Делокруг Европског парламента. Делокруг Савета ЕУ (Савет министара). Делокруг Европске комисије. Делокруг Европске централне банке. Делокруг Европске инвестиционе банке. Делокруг Ревизорског суда. Надлежност Европског суда правде.

Заједничке додирне тачке ЕУ и Савета Европе као регионалних европских организација. Поступак припреме прописа ЕУ. Улога Комитета сталних представника у фази припреме прописа. Улога Економског и социјалног комитета и Регионалног комитета у поступку припремања одлука. Улога специјализованих комитета у поступку припремања одлука. Процедуре за доношење прописа ЕУ. Улога система посебних тела у поступку извршења прописа (комитологија). Право ЕУ. Примарни извори права ЕУ. Секундарни извори права ЕУ. Прописи и други акти које доносе органи ЕУ. Примена права ЕУ и улога Европског суда правде. Правне тековине Заједнице. Структура ЕУ (области и питања о којима се одлучује, односно утврђују заједничке политике у ЕУ). Садржина тзв. Првог стуба ЕУ. Садржина тзв. Другог стуба ЕУ. Садржина тзв. Трећег стуба ЕУ. Стицање статуса придружене чланице (споразум о стабилизацији и придруживању и привремени – прелазни споразум). Критеријуми за пријем у чланство ЕУ. Поступак за стицање статуса чланице ЕУ.

Национална документа којима се уређује процес приступања Републике Србије Европској унији. Фазе у процесу приступања. Коришћење међународне помоћи.

За кандидате са средњим образовањем

Уставно уређење и основи система државне управе

Појам и материја Устава. Начела Устава (носиоци суверености, владавина права, подела власти, политичке странке, покрајинска аутономија и локална самоуправа, забрана сукоба интереса, световност државе). Људска и мањинска права и слободе (основна начела, врсте људских и мањинских права и слобода). Основе економског уређења Републике Србије. Народна скупштина – положај, надлежности и састав. Начин рада и одлучивања у Народној скупштини. Положај и надлежности председника Републике. Положај, надлежности и састав Владе. Уставни положај државне управе. Војска Србије. Судови – појам и начела судства. Врсте судова. Јавно тужилаштво. Уставни суд – појам и надлежности. Територијална аутономија – надлежност, органи и финансирање. Локална самоуправа – надлежност, органи и финансирање. Уставност и законитост – хијерархија правних аката. Промена устава.

Положај Владе. Састав Владе и положај чланова Владе. Избор Владе. Уређење Владе – Кабинет председника Владе и кабинет потпредседника Владе, савети председника Владе, Генерални секретаријат Владе, Службе Владе, радна тела Владе. Акти Владе. Положај државне управе. Послови државне управе. Уређење органа државне управе – врсте органа државне управе, образовање органа државне управе и руковођење у органима државне управе. Унутрашње уређење органа државне

управе. Прописи које доносе органи државне управе. Поверавање послова државне управе. Јавност рада и односи са грађанима. Службена употреба језика и писама. Електронска управа. Портал еУправа. Заштитник грађана. Принципи добре управе. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Слободан приступ информацијама од јавног значаја. Заштита података о личности. Повереник за заштиту равноправности. Општа забрана дискриминације. Облици дискриминације. Посебни случајеви дискриминације. Политика једнаких могућности заснованих на полу. Агенција за спречавање корупције – правни положај, надлежност и органи Агенције, сукоб интереса, неспојивост послова са вршењем јавне функције, кумулација јавних функција, поклони, пријављивање имовине и прихода, јачање интегритета. Државна ревизорска институција – оснивање, правни положај, надлежност, организација и начин рада.

Управни поступак

Појам управног поступка. Појам управне ствари. Врсте управног поступка. Основна начела управног поступка. Управно поступање – управни акт, гарантни акт, управни уговор, управне радње, пружање јавних услуга. Учесници у управном поступку. Надлежност органа. Овлашћено службено лице и одговорност овлашћеног службеног лица. Сарадња и службена помоћ. Странка у управном поступку и њено заступање. Општење органа и странака. Начин општења. Поднесци. Записници. Разгледање списа и обавештавање о току поступка. Обавештавање. Поступци обавештавања. Рокови. Трошкови поступка. Првостепени поступак: покретање поступка и захтеви странака, начин покретања поступка, тренутак покретања поступка, одбацивање захтева странке, захтев да се призна својство странке, покретање поступка и јавно саопштење и спајање управних ствари у један поступак, измена захтева, одустанак од захтева и последице одустанка, поравнање. Прекид поступка. Обустављање поступка. Ток поступка до доношења решења – начин утврђивања чињеница у поступку, дужност органа да прибави податке по службеној дужности, начин на који органи врше увид, прибављају, обрађују и уступају, односно достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција из регистара у електронском облику, а који су неопходни за одлучивање у управном поступку, непосредно одлучивање, привремене мере, испитни поступак, претходно питање, усмена расправа. Доказивање – доказивање чињеница, извођење доказа пред замољеним органом, исправе, сведоци, вештачење, тумачи, увиђај, изјаве странке, обезбеђење доказа. Решење и закључак. Појам решења. Решење колегијалног органа. Заједничко решење. Делимично, допунско и привремено решење. Облици и делови решења. Исправљање грешака у решењу. Рок

за издавање решења. Закључак. Правна средства. Приговор. Жалба. Поступање првостепеног органа по жалби. Поступање другостепеног органа по жалби. Посебни случајеви укидања и мењања решења. Понављање поступка. Поништавање коначног решења. Укидање решења. Поништавање, укидање и мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана. Правне последице поништавања и укидања решења. Извршење. Вођење евиденција о решавању у управним стварима. Електронско управно поступање – успостављање електронског управног поступања органа, пријем електронског поднеска, електронско достављање, потврда о електронској достави.

Канцеларијско пословање

Општа и основна питања канцеларијског пословања: појам канцеларијског пословања, значај и улога канцеларијског пословања, прописи којима је регулисано канцеларијско пословање органа државне управе. Обухват канцеларијског пословања. Основни појмови канцеларијског пословања.

Писарница и Систем за управљање документима. Послови администратора органа. Шифарник категорија документарног материјала. Класификација предмета. Класификација предмета по материји. Каталог поступака.

Подношење, предаја и пријем поднеска. Пријем документарног материјала. Пријем документарног материјала електронским путем. Непосредан пријем документарног материјала. Пријем документарног материјала преко поштанског оператора. Потврда о пријему поднеска. Вођење евиденције предмета. Евидентирање предмета. Дигитализација поднеска. Одлагање документарног материјала примљеног у папирном облику. Здруживање документарног материјала. Достављање предмета у рад – достављање предмета у рад у оквиру писарнице, рад на предмету. Начин достављања документарног материјала. Чување документарног материјала – архивирање и чување предмета, издвајање безвредног документарног материјала ради уништавања, архивирање документарног материјала у папирном облику.

Размена документарног материјала између органа.

Послови у непосредној вези са канцеларијским пословањем: облик и садржина поднеска, неуредан поднесак, телефонске изјаве странке и забелешка у спису, акт, надзор над применом прописа о канцеларијском пословању, поступак са актима и предметима који садрже тајне податке и ознаку степена тајности, поступак са актима који подлежу таксирању.

Канцеларијско пословање у судовима. Канцеларијско пословање у јавном тужилаштву. Канцеларијско пословање у органима за вођење

прекршајног поступка. Канцеларијско пословање у установама за извршење кривичних санкција.

Основи радног законодавства

Извори радног права. Међународни извори радног права. Унутрашњи извори радног права. Međусобни однос закона, колективног уговора, правилника о раду и уговора о раду.

Радни односи у државним органима. Појам државних службеника и намештеника. Послодавац државних службеника и намештеника. Примена општих прописа о раду и посебног колективног уговора. Начела деловања државних службеника. Права и дужности државних службеника. Спречавање сукоба интереса. Врсте радних места државних службеника. Попуњавање слободних радних места. Престанак рада на положају. Вредновање радне успешности. Напредовање државних службеника. Премештај државних службеника због потребе рада. Стручно усавршавање и оспособљавање. Одговорност државних службеника. Престанак радног односа. Права државних службеника при промени уређења државних органа. Одлучивање о правима и дужностима државних службеника. Уређење кадровског система. Служба за управљање кадровима. Кадровске евиденције. Високи службенички савет. Кодекс понашања државних службеника. Посебна правила о намештеницима. Надлежност управне инспекције над спровођењем прописа о државним службеницима. Плате државних службеника и намештеника.

Радни односи у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе. Појам запослених. Послодавац запослених. Начела деловања службеника. Права и дужности службеника. Врсте радних места службеника. Трајање радног односа. Попуњавање радних места. Премештај службеника. Стручно усавршавање и оспособљавање. Оцењивање службеника и кретање у служби. Дисциплинска одговорност службеника. Одговорност службеника за штету. Престанак радног односа. Престанак потреба за радом службеника. Заштита права службеника. Кодекс понашања службеника и намештеника. Посебна правила о намештеницима. Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи. Посебне надлежности и овлашћења органа, служби и организација Аутономне покрајине Војводине. Надлежност управне инспекције над спровођењем прописа о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Општи прописи о раду (Закон о раду) – основна права и обавезе и забрана дискриминације. Заснивање радног односа. Уговор о правима и обавезама директора. Образовање, стручно оспособљавање и усавршавање. Радно време. Одмори и одсуства. Заштита запослених. Зарада, накнада зараде и друга примања. Права запослених код промене послодавца. Удаљење запосленог са рада. Престанак радног

односа. Рад ван радног односа. Организације запослених и послодаваца. Колективни уговори. Надлежност инспекције рада над спровођењем општих прописа о раду.

Једнаке могућности запошљавања по основу пола (једнака доступност послова и положаја по основу пола, заснивање радног односа и радно ангажовање по основу пола, распоређивање и напредовање по основу пола, једнака зарада за исти рад или рад једнаке вредности по основу пола, узнемиравање, сексуално узнемиравање и сексуално уцењивање, престанак радног односа и радног ангажовања по основу пола).

Социјално осигурање. Пензијско и инвалидско осигурање. Осигурање за случај незапослености. Здравствено осигурање.

Основи система Европске уније

Специфичности Европске уније (ЕУ) као субјекта у међународним односима. Државе чланице и државе кандидати за пријем у чланство ЕУ. Историјат развоја европских интеграционих процеса – настанак европских заједница. Оснивачки акти ЕУ. Оснивачки уговори ЕУ који су на снази.

Национална документа којима се уређује процес приступања Републике Србије Европској унији. Фазе у процесу приступања. Коришћење међународне помоћи.

Поступак у вези са изменама и допунама уговора на којима се заснива ЕУ. Органи ЕУ и њихов делокруг. Поступак припреме прописа ЕУ. Процедуре за доношење прописа ЕУ. Прописи и други акти које доносе органи ЕУ. Примена прописа ЕУ и улога Европског суда правде. Правне тековине Заједнице. Структура ЕУ (области и питања о којима се одлучује, односно утврђују заједничке политике у ЕУ). Стицање статуса придружене чланице (споразум о стабилизацији и придруживању и привремени – прелазни споразум). Критеријуми за пријем у чланство ЕУ. Поступак за стицање статуса чланице ЕУ.

Образац 1

**Министарство државне управе
и локалне самоуправе**

**З А Х Т Е В
ЗА ПОЛАГАЊЕ ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА
ЗА КАНДИДАТЕ СА ВИСОКИМ ОБРАЗОВАЊЕМ**

1) Име кандидата

2) Презиме кандидата

3) Дан, месец и година рођења

4) Место и општина, односно град рођења, а ако је лице рођено у иностранству и држава рођења

5) Јединствени матични број грађана

6) Контакт телефон кандидата

7) Електронска адреса (e-mail) кандидата

8) Назив завршене високошколске установе

9) Стечено високо образовање и стручни назив

10) Орган код кога је кандидат у радном односу

11) Радно искуство

12) Датум када истиче рок у коме је кандидат обавезан да положи државни стручни испит

Захтев се подноси:

1. сагласно чл. 3. и 6. Уредбе;
2. сагласно члану 4. Уредбе;
3. сагласно члану 5. став 1. Уредбе;
4. сагласно члану 5. став 2. Уредбе;
5. сагласно члану 7. Уредбе.

ПОДНОСИЛАЦ ЗАХТЕВА

____

(име и презиме овлашћеног лица органа)

____

(радно место овлашћеног лица органа)

ПОДНОСИЛАЦ ЗАХТЕВА

____

(потпис подносиоца захтева)

____

(име и презиме подносиоца захтева)

____

(пребивалиште и адреса подносиоца захтева)

САГЛАСНО ЧЛ. 3. И 6. УРЕДБЕ:

1) оригинал или електронска копија решења о заснивању радног односа на неодређено време, односно решења о заснивању радног односа приправника на одређено време, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
2) оригинал или електронска копија решења о утврђеној обавези полагања испита, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
3) оригинал или електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
4) фотокопија личне карте.

САГЛАСНО ЧЛАНУ 4. УРЕДБЕ:

1) оригинал или електронска копија решења о премештају на радно место разврстано у најниже звање са стеченим додатним образовањем, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
2) оригинал или електронска копија решења о утврђеној обавези полагања испита, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
3) оригинал или електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
4) фотокопија личне карте.

САГЛАСНО ЧЛАНУ 5. СТАВ 1. УРЕДБЕ:

1) оригинал или електронска копија уговора о стручном оспособљавању без накнаде, ради стручног оспособљавања, односно стицања радног искуства и услова за полагање државног стручног испита, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
2) оригинал или електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
3) фотокопија личне карте.

САГЛАСНО ЧЛАНУ 5. СТАВ 2. УРЕДБЕ:

1) електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;

2) електронска копија уверења (потврде) о оспособљености за самосталан рад, односно обављање послова и стеченом радном искуству у струци у трајању које је услов за полагање државног стручног испита у степену стручне спреме, односно образовања односног лица, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
3) фотокопија личне карте.

САГЛАСНО ЧЛАНУ 7. УРЕДБЕ:

1) оверена фотокопија дипломе о стеченом образовању;
2) уверење (потврда) о оспособљености за самосталан рад, односно обављање послова и стеченом радном искуству у струци у трајању које је услов за полагање испита у степену стручне спреме, односно образовања односног лица;
3) оригинал или електронска копија доказа о пријави на јавни конкурс за попуњавање положаја у државном органу, односно органу аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или града Београда, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа
4) фотокопија личне карте.

Образац 2

Министарство државне управе
и локалне самоуправе

З А Х Т Е В
ЗА ПОЛАГАЊЕ ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА
ЗА КАНДИДАТЕ СА СРЕДЊИМ ОБРАЗОВАЊЕМ

1) Име кандидата

2) Презиме кандидата

3) Дан, месец и година рођења

4) Место и општина, односно град рођења, а ако је лице рођено у иностранству и држава рођења

5) Јединствени матични број грађана

6) Контакт телефон кандидата

7) Електронска адреса (e-mail) кандидата

8) Назив завршене средње школе

9) Стечено средње образовање и образовни профил

10) Орган код кога је кандидат у радном односу

11) Радно искуство

12) Датум када истиче рок у коме је кандидат обавезан да положи државни стручни испит

Захтев се подноси:

1. сагласно чл. 3. и 6. Уредбе;
2. сагласно члану 5. став 1. Уредбе;
3. сагласно члану 5. став 2. Уредбе.

ПОДНОСИЛАЦ ЗАХТЕВА

____

(име и презиме овлашћеног лица органа)

____

(радно место овлашћеног лица органа)

ПОДНОСИЛАЦ ЗАХТЕВА

____

(потпис подносиоца захтева)

____

(име и презиме подносиоца захтева)

____

(пребивалиште и адреса подносиоца захтева)

САГЛАСНО ЧЛ. 3. И 6. УРЕДБЕ:

1) оригинал или електронска копија решења о заснивању радног односа на неодређено време, односно решења о заснивању радног односа приправника на одређено време, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
2) оригинал или електронска копија решења о утврђеној обавези полагања испита, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
3) оригинал или електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
4) фотокопија личне карте.

САГЛАСНО ЧЛАНУ 5. СТАВ 1. УРЕДБЕ:

1) оригинал или електронска копија уговора о стручном оспособљавању без накнаде, ради стручног оспособљавања, односно стицања радног искуства и услова за полагање државног стручног испита, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
2) оригинал или електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
3) фотокопија личне карте.

САГЛАСНО ЧЛАНУ 5. СТАВ 2. УРЕДБЕ:

1) електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
2) електронска копија уверења (потврде) о оспособљености за самосталан рад, односно обављање послова и стеченом радном искуству у струци у трајању које је услов за полагање државног стручног испита у степену стручне спреме, односно образовања односног лица, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
3) фотокопија личне карте.

Образац 3

Ред. бр. ___[1]

ПОЈЕДИНАЧНИ ЗАПИСНИК
О ПОЛАГАЊУ ИСПИТНОГ ПРЕДМЕТА
(назив програма државног стручног испита)[2]

КАНДИДАТ: ____[3]

ИСПИТНИ ПРЕДМЕТ: ____[4]

На усменом испиту дана______________.[5] године кандидату су постављена следећа испитна питања:

1. [ ]

2. [ ]

3. [ ]

Знање које је кандидат показао из испитног предмета оцењује се описном оценом:

[ ] [6]

ИСПИТИВАЧ

____
(име и презиме и потпис)

---

[1] Уписује се редни број са списка кандидата, а ако је списак кандидата за поправни испит са ознаком „П".
[2] Државни стручни испит за кандидате по Програму за државне службенике са високим образовањем / Државни стручни испит за кандидате по Програму за државне службенике са средњим образовањем
[3] Име и презиме кандидата [4] Назив испитног предмета
[5] Дан, месец и година
[6] Положио / Није положио

Образац 4

З А П И С Н И К

Испитне комисије за полагање државног стручног испита за кандидате са високим образовањем о утврђивању општег успеха кандидата на државном стручном испиту

Кандидат____,[1] __________________________________,[2] полагао/ла је државни стручни испит _______________[3] године.

Испитна комисија за полагање државног стручног испита за кандидате са високим образовањем, образована Решењем министра државне управе и локалне самоуправе број: ______________________ од____________________[4] године, на основу појединачних записника испитивача / појединачног записника о полагању испитног предмета по приговору, утврдила је да је показано знање кандидата из испитних предмета оцењено описном оценом:

ИСПИТНИ ПРЕДМЕТ[5] **ОЦЕНА**[6]

У складу са наведеним, утврђује се општи успех кандидата на државном стручном испиту:

__________________________________.[7]

СЕКРЕТАР / ЗАМЕНИК СЕКРЕТАРА ИСПИТНЕ КОМИСИЈЕ

ИСПИТНА КОМИСИЈА

---

[1] Име и презиме кандидата
[2] Пребивалиште и адреса кандидата
[3] Дан, месец и година
[4] Број и датум доношења решења
[5] Назив испитног предмета
[6] Положио / Није положио
[7] Положио /Није положио и упућује се на поправни испит / Није положио

Образац 5

З А П И С Н И К

Испитне комисије за полагање државног стручног испита за кандидате са средњим образовањем о утврђивању општег успеха кандидата на државном стручном испиту

Кандидат____,[1] ____________________________________,[2] полагао/ла је државни стручни испит ______________ [3] године.

Испитна комисија за полагање државног стручног испита за кандидате са средњим образовањем, образована Решењем министра државне управе и локалне самоуправе број: ___________________ од___________________[4] године, на основу појединачних записника испитивача / појединачног записника о полагању испитног предмета по приговору, утврдила је да је показано знање кандидата из испитних предмета оцењено описном оценом:

ИСПИТНИ ПРЕДМЕТ[5] **ОЦЕНА**[6]

У складу са наведеним, утврђује се општи успех кандидата на државном стручном испиту:

____________________________________.[7]

СЕКРЕТАР / ЗАМЕНИК СЕКРЕТАРА ИСПИТНЕ КОМИСИЈЕ

ИСПИТНА КОМИСИЈА

---

[1] Име и презиме кандидата
[2] Пребивалиште и адреса кандидата
[3] Дан, месец и година
[4] Број и датум доношења решења
[5] Назив испитног предмета
[6] Положио / Није положио
[7] Положио /Није положио и упућује се на поправни испит / Није положио

Образац 6

Ред. бр. ___[1]

ПОЈЕДИНАЧНИ ЗАПИСНИК
О ПОЛАГАЊУ ИСПИТНОГ ПРЕДМЕТА ПО ПРИГОВОРУ
(назив програма државног стручног испита)[2]

КАНДИДАТ: ____[3]

ИСПИТНИ ПРЕДМЕТ: ____[4]

На усменом испиту по приговору дана_______________.[5] године кандидату су постављена следећа испитна питања:

1. [ ]

2. [ ]

3. [ ]

Знање које је кандидат показао из испитног предмета оцењује се описном оценом:

[ ][6]

ИСПИТНА КОМИСИЈА

[1] Уписује се редни број са списка кандидата, са ознаком „ПГ".
[2] Државни стручни испит за кандидате по Програму за државне службенике са високим образовањем / Државни стручни испит за кандидате по Програму за државне службенике са средњим образовањем.
[3] Име и презиме кандидата [4] Назив испитног предмета
[5] Дан, месец и година
[6] Положио / Није положио

Образац 7

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
Министарство државне управе и локалне самоуправе

У В Е Р Е Њ Е
О ПОЛОЖЕНОМ ДРЖАВНОМ СТРУЧНОМ ИСПИТУ

(име и презиме кандидата)

Рођен-а .... у..,ЈМБГ ....
(датум рођења) *(место рођења)*

Завршио-ла..
(назив завршене високошколске установе)

....
(врста стеченог образовања и стручни назив)

Положио-ла је дана ....

ДРЖАВНИ СТРУЧНИ ИСПИТ

по Програму државног стручног испита за кандидате са високим образовањем

Ово уверење издаје се на основу члана 33. Уредбе о државном стручномиспиту („Службени гласник РС”, број___/__).

Број: МИНИСТАР

У Београду,____________________године М. П. ....

Образац 8

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
Министарство државне управе и локалне самоуправе

У В Е Р Е Њ Е
О ПОЛОЖЕНОМ ДРЖАВНОМ СТРУЧНОМ ИСПИТУ

....
(име и презиме кандидата)

Рођен-а .... у...,ЈМБГ ....
(датум рођења) *(место рођења)*

Завршио-ла ....
(назив завршене средње школе)

....
(образовни профил)

Положио-ла је дана ....

ДРЖАВНИ СТРУЧНИ ИСПИТ

по Програму државног стручног испита за кандидате са средњим образовањем

Ово уверење издаје се на основу члана 33. Уредбе о државном стручномиспиту („Службени гласник РС”, број___/_).

Број: МИНИСТАР
У Београду,________године М. П. ....

П Р И Р У Ч Н И К
ЗА ПОЛАГАЊЕ ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА
Шесто измењено и допуњено издање

Аутори
Градимир Ненадовић (Уставно уређење)
Тамара Стојчевић (Систем државне управе)
др Јасмина Бенмансур (Управни поступак и управни спор)
др Јасмина Бенмансур (Канцеларијско пословање)
Јана Љубичић (Радно законодавство)
Дражен Маравић (Основи система Европске уније)

Издавач
Министарство државне управе и локалне самоуправе

За издавача
др Александар Мартиновић
министар државне управе и локалне самоуправе

Уредник
Јасмина Бенмансур
помоћник министра државне управе и локалне самоуправе

Рецензент
проф. др Зоран Лончар
Правни факултет Универзитета у Новом Саду

Штампа
ЈП Службени гласник

Тираж 5.000

ISBN-978-86-920653-9-2

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34/35(075.9)

ПРИРУЧНИК за полагање државног стручног испита / Градимир Ненадовић ... [и др.]. – 6. измењено и допуњено изд. – Београд : Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2023 (Београд : Службени гласник). – 638 стр. : табеле, обрасци ; 24 cm

Тираж 5.000. – Прилози: стр. 603–638. – Библиографија уз свако поглавље.

ISBN 978-86-920653-9-2

1. Ненадовић, Градимир, 1961– [аутор]
а) Радници у органима управе -- Стручни испити -- Приручници

COBISS.SR-ID 132489481

ISBN 978-86-920653-9-2
9 788692 065392